

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

NICOLAS PERFEITO

**A INFLUÊNCIA DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E DO PROIBICIONISMO
NA POLÍTICA DE DROGAS INCORPORADA PELA LEGISLAÇÃO PENAL
BRASILEIRA**

Florianópolis/SC

2018

NICOLAS PERFEITO

**A INFLUÊNCIA DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E DO PROIBICIONISMO
NA POLÍTICA DE DROGAS INCORPORADA PELA LEGISLAÇÃO PENAL
BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Cláudio Macedo de Souza

Florianópolis

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Perfeito, Nicolas A influência das Convenções Internacionais e do proibicionismo na política de drogas incorporada pela legislação penal brasileira / Nicolas Perfeito ; orientador, Cláudio Macedo de Souza, 2018. 85 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

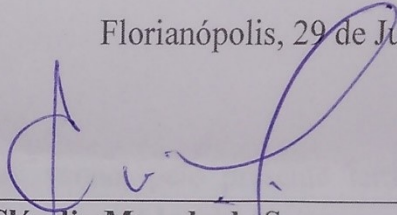
1. Direito. 2. Política de drogas. 3. Convenções Internacionais. 4. Proibicionismo. 5. Lei 11.343/2006. I.
Macedo de Souza, Cláudio. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

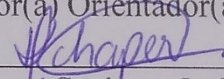
O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**A influência das convenções internacionais e do proibicionismo na política de drogas adotada pelo Brasil.**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Nicolas Perfeito**, defendido em **29/06/2018** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 9.5 (NOVE E CINCO), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 29 de Junho de 2018



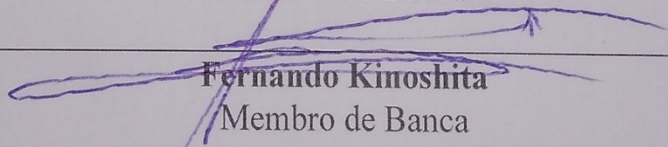
Cláudio Macedo de Souza

Professor(a) Orientador(a)



Kelly Schaper Soriano de Souza

Membro de Banca



Fernando Kinoshita

Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): **Nicolas Perfeito**

RG:

CPF: 094.016.119-20

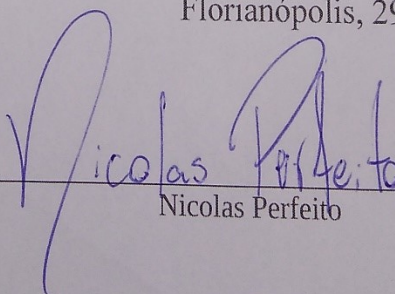
Matrícula: **13100133**

Título do TCC: **A influência das convenções internacionais e do proibicionismo na política de drogas adotada pelo Brasil.**

Orientador(a): **Cláudio Macedo de Souza**

Eu, **Nicolas Perfeito**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 29 de Junho de 2018



Nicolas Perfeito

Nunca é tarde para abrirmos mão de nossos preconceitos.

- Henry David Thoreau, 1854

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar a influência das Convenções Internacionais na formulação da política brasileira de drogas. Antes do controle exercido pelo direito penal, o uso de drogas era difundido com os mais diversos propósitos industriais, terapêuticos, espirituais e recreativos. Pressões políticas de grupos conservadores dos EUA influenciaram a construção do primeiro Sistema Internacional para o controle do uso e do comércio destas substâncias por meio da repressão penal. Neste cenário, não resta dúvida de que as Convenções Internacionais tiveram papel importante para que a política antidrogas fosse incorporada ao direito penal interno. Essa constatação implicou na seguinte indagação: Em que se fundamenta a política de drogas adotada pela legislação penal 11.343/06 para o controle e uso de entorpecentes no Brasil? Supõe-se que a política de drogas adotada pela legislação penal 11.343/06 para o controle e o uso de entorpecentes está fundamentada na ideologia do proibicionismo, presente em diversos documentos internacionais. Nesta direção, o primeiro capítulo apresenta aspectos históricos relevantes em termos de política de drogas desde a antiguidade até as primeiras normativas internacionais. No segundo capítulo, os efeitos decorrentes das diretrizes internacionais introduzidas na legislação brasileira foram observados. No terceiro capítulo, as principais características da lei 11.343/2006 foram abordadas para, ao final, apontar a necessidade de assumir uma política de redução de danos em detrimento da política de abstinência que marca a legislação. Por fim, este trabalho concluiu que a política de drogas adotada pelo Brasil, de fato, motivou-se pelo proibicionismo conforme as diretrizes previstas em Convenções internacionais. Ao internalizar estes ideais, o Brasil, desde então, vem perpetuando o preconceito em torno do usuário devido à sua criminalização. Ademais, a lei não apresenta critérios objetivos para distinção entre tráfico e porte para uso pessoal, dando azo às subjetividades policiais e judiciais. A política proibicionista incorporada à legislação brasileira incentiva a prisão de pequenos traficantes sem nenhuma relevância na cadeia hierárquica do tráfico. Essa política produz superpopulação carcerária e não reduz a demanda e nem a oferta de drogas. Pois bem, é imperativa a necessidade de uma reforma na política de drogas que vise a redução de danos em substituição à abstinência.

Palavras-chave: Política de drogas. Convenções Internacionais. Proibicionismo. Lei 11.343/2006.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	HISTÓRIA DO SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS	
	12	
2.1	SÍNTESE DO USO DE DROGAS PELA HISTÓRIA.....	14
2.2	O PRIMEIRO DEBATE INTERNACIONAL - A COMISSÃO DE XANGAI (1909)	
	22	
2.3	A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O ÓPIO (1912).....	23
2.4	NASCE O “PROIBICIONISMO”	24
2.4.1	O Harrison Act (1914).....	26
2.4.2	A lei seca norte-americana (1920-1933).....	28
3	O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS	
	30	
3.1	AS CONVENÇÕES DE GENEBRA (1925, 1931, 1936)	32
3.2	A CONVENÇÃO ÚNICA SOBRE ENTORPECENTES (1961).....	37
3.3	CONVENÇÃO SOBRE SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS (1971)	47
3.4	CONVENÇÃO CONTRA O TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES E	
	SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS (1988)	50
4	A LEI 11.343/06 E A UNGASS 2016	58
4.1	LEI 11.343/06 - POUCOS AVANÇOS E MUITOS RETROCESSOS.....	61
4.2	A ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O PROBLEMA DAS	
	DROGAS – UNGASS (2016)	68
4.3	PERSPECTIVAS PARA A LEI ATUAL	70
4.3.1	Política de Abstinência	71
4.3.2	Política de Redução de Danos.....	75
5	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

As drogas são necessidades humanas; por isso, são produtos da cultura, assim como os alimentos ou as bebidas os quais podem ser usados para o bem ou para o mal. A história registra que diversas drogas tiveram seu uso difundido pela sociedade de maneira saudável. O conhecimento acerca do uso das mais diversas substâncias era adquirido tanto para o uso farmacêutico e industrial como para o lazer e o prazer.

Na ciência e nas artes, o conhecimento destas substâncias impulsionou não apenas avanços tecnológicos, mas também, a descoberta da capacidade de medir a dosagem e a maneira correta de sua ingestão para fins medicinais e recreativos. Poucos foram os momentos na história em que o homem tentou erradicar o uso e o comércio de substâncias por conta de seus efeitos entorpecentes. Todavia, recentemente, surgiu uma verdadeira guerra às drogas na qual estão escondidos interesses políticos, econômicos e religiosos em nome do seu controle.

Sob forte influência dos EUA, o advento de Convenções Internacionais estabeleceu o primeiro Sistema Internacional de Controle de Drogas. Mas, apesar de ratificar todas as Convenções e de seguir o modelo internacional exarado pela Organização das Nações Unidas, o Brasil não conseguiu reduzir ou eliminar o uso e a venda de drogas. No Brasil, a “guerra às drogas” tornou-se justificativa para o Estado invadir a vida privada das pessoas que as consomem. A “casa” passa a ser violável em nome da suspeita de posse de drogas, tornando-se espaço de intervenção e vigilância do *grande irmão*¹.

Neste contexto, a questão que envolve o consumo de drogas insere-se no clichê moralista e preconceituoso da “luta contra as drogas”, tornando, atualmente, inviável a adoção de medidas realmente eficazes para lidar com suas consequências mais nocivas. Há um forte estigma criminoso em torno do usuário e, a partir dessa abordagem, perde-se de vista a diversidade cultural e histórica inserida no uso de drogas, e deixa-se de atentar para possibilidades de prevenção e controle mais eficazes do que a mera repressão.

A ênfase no Direito Penal dada ao uso e comércio de drogas, distanciando-se de outras abordagens, impõe ônus excessivo à população pobre que em maior parte sofre os efeitos desta política. Houve, ainda, o aumento da população prisional aos níveis críticos, e não se registrou nenhum índice de redução de consumo ou comércio de ilícito de drogas. Ao contrário, houve aumento do consumo e do comércio nos últimos anos, evidenciando a falha da política de drogas. Neste cenário, não resta dúvida de que as Convenções Internacionais tiveram papel

¹ Referência à obra “1984” de George Orwell, onde o “grande irmão” representa a figura do Estado todo-poderoso, que “zela por ti” e observa e vigia minuciosamente a vida privada dos membros da sociedade, alegadamente, para o bem da mesma.

importante para que a política antidrogas fosse incorporada ao direito penal interno. Essa constatação implicou na seguinte indagação: Em que se fundamenta a política de drogas adotada pela legislação penal 11.343/06 para o controle e uso de entorpecentes no Brasil? Supõe-se que a política de drogas adotada pela legislação penal 11.343/06 para o controle e o uso de entorpecentes está fundamentada na ideologia do proibicionismo, presente em diversos documentos internacionais.

Nesta direção, o trabalho teve como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica a fim de que os elementos históricos que importam à política de drogas na esfera internacional pudessem ser investigados. Também foi realizada consulta às legislações nacionais que, porventura, foram consideradas pertinentes ao trabalho aqui proposto.

Para que o objetivo central fosse alcançado, foram levantadas as origens históricas do proibicionismo, a sua influência na criação do Sistema Internacional de Controle de Drogas e na legislação brasileira. Portanto, a monografia foi dividida em três capítulos. O primeiro capítulo apresentou aspectos históricos considerados relevantes à construção da política de drogas ao descrever, em linhas gerais, traços marcantes desde a antiguidade até o surgimento do Sistema Internacional de Controle de Drogas.

O segundo capítulo objetivou relacionar o contexto histórico no qual surgiu o primeiro Sistema Internacional de Controle de Drogas com o momento em que ocorreu a incorporação da política proibicionista pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, os efeitos decorrentes das diretrizes internacionais introduzidas na legislação brasileira foram observados neste capítulo.

No terceiro capítulo, as principais características da lei 11.343/2006 foram abordadas para, ao final, apontar a necessidade de o Brasil assumir uma política de redução de danos em detrimento da política de abstinência que marca a sua legislação. Essa abordagem foi importante porque a criminalização das drogas origina-se de um processo histórico complexo e recente, permeado de noções moralistas, disfarçadamente preocupadas com a questão do uso excessivo.

Por fim, este trabalho concluiu que a política de drogas adotada pelo Brasil, de fato, motivou-se pelo proibicionismo conforme as diretrizes previstas em Convenções internacionais. Ao internalizar estes ideais conservadores, o Brasil não considerou suas particularidades culturais e, desde então, vem perpetuando o preconceito em torno do usuário devido à sua criminalização e à política de guerra às drogas. Ademais, a lei não apresenta critérios objetivos para distinção entre tráfico e porte para uso pessoal, dando azo às subjetividades policiais e judiciais. A política proibicionista incorporada à legislação brasileira

incentiva a prisão de pequenos traficantes sem nenhuma relevância na cadeia hierárquica do tráfico. Essa política produz superpopulação carcerária e não reduz a demanda e nem a oferta de drogas. Pois bem, é imperativa a necessidade de uma reforma na Política de drogas que vise a redução de danos em substituição à abstinência. Em decorrência da forte influência dos EUA, o Brasil incorporou o ideal proibicionista das Convenções Internacionais e, por sua vez, passou a difundir políticas repressivas, sem que nenhum efeito positivo tenha sido observado até hoje. Constatou-se, pois, que o país segue as Convenções sobre controle de Drogas, pois as mudanças legislativas continuam em consonância com as diretrizes internacionais. As normas brasileiras possuem cunho proibicionista as quais estão voltadas à repressão do uso e do comércio de drogas em detrimento das alternativas voltadas à saúde.

2 HISTÓRIA DO SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS

Este primeiro capítulo tem como objetivo expor como se deu o uso de drogas pelo decorrer da história antes do advento da primeira Convenção Internacional Sobre o Controle de Drogas e como ela se insere no contexto histórico que preconiza suas origens.

Determinar a origem histórica da legislação de proibição de drogas, no entanto, é praticamente impossível, isso pelo fato de que o processo histórico que as concebeu como ilícitas é notavelmente “moralizador e normalizador”. O que está ao alcance, entretanto, é a possibilidade de captação de elementos punitivos que surgiram em determinados momentos da história que implicariam, posteriormente, na estruturação de todo o arcabouço proibicionista que temos atualmente (CARVALHO, 1997).

Para MacRae (2001, p. 26) os primeiros indícios do uso da fibra do cânhamo provêm da China, havendo registros do uso ainda por volta de 4.000 a.C. Por outro lado, na Índia, a tradição brâmane² considerava que ele continha propriedades afrodisíacas, agilizava a mente e proporcionava vida longa, utilizando, além da fibra, os princípios ativos da planta. Os budistas usavam-no como auxiliar nas meditações, aproveitando os efeitos mentais da substância.³

O antropólogo brasileiro, Edward MacRae (2001, p. 26), também expõe que “o uso de bebidas alcoólicas remonta desde à pré-história e seu emprego como medicamento já era mencionado nas tábuas de escritura cuneiforme da Mesopotâmia em 2.200 a.C.”.

Desde a pré-história os membros das diferentes culturas humanas têm sabido utilizar plantas e algumas substâncias de origem animal para provocar alterações de consciência com os mais variados fins. Assim, tábuas sumérias do terceiro milênio a.C., cilindros babilônicos, imagens da cultura cretense-micênica e hieróglifos egípcios já mencionam os usos medicinais do ópio e o próprio Homero o menciona na Odisseia como algo que “faz esquecer qualquer sofrimento” (MACRAE, 2001, p. 25).

De acordo, Rowan Robinson (1999, p. 49) em profunda pesquisa acerca das várias possibilidades de uso da planta de *cannabis* e suas variedades, fez uma abordagem pluridimensional que desmistifica preconceitos e ambiguidades histórico culturais que permeiam o uso desta planta. O autor diz que o “mais antigo indício específico de consumo de cânhamo para fins espirituais vem da Índia. Desde 1400 a.C.”, mas usado inclusive para

2 Brâmane, na sociedade de castas indiana, é um membro da casta sacerdotal que, segundo o Código de Manu, busca constantemente sua “libertação espiritual”. Sendo membros da casta mais alta, os brâmanes gozaram historicamente de posição social privilegiada - independentemente de sua riqueza.

3 XIBERRAS apud GODINHO. Aplicação da Teoria do Labeling Approach para análise da atual Política de drogas em relação ao usuário no Brasil, 2010, p. 6.

tratamento de febre, insônia, tosse seca e disenteria desde muito antes disso, caracterizando desde então o seu potencial terapêutico.

Existem muitas evidências do uso de variadas substâncias para os mais diversos propósitos. Em um sentido espiritual/religioso, cabe dizer que, desde que nos entendemos por humanos, é possível observar uma disposição quase instintiva do indivíduo em buscar a fuga de sua realidade por meio do uso das drogas.

Ronald K. Seigel, neste sentido, propõe a existência do que chama de um “quarto impulso” para a intoxicação, “tão importante e imperativo quanto as necessidades de satisfazer a fome, a sede e o sexo”. Para ele, este quarto impulso deve ser visto como um desejo de sentir uma rápida mudança no estado mental, um desejo de se sentir diferente (SEIGEL *apud* MACRAE, 2001, p. 27.)

Portanto, a questão do uso de drogas não se constitui meramente como um ‘problema’, tal qual é percebido hoje em dia, mas como parte da cultura humana, onde há milhares de anos já era concebido e indicado com propósitos estimulantes, de consolo, diversão, devoção e intensificação do convívio social (CARNEIRO, 2009).

O álcool e plantas como a papoula, o cânhamo, os chás, o café, a coca, o guaraná e centenas de outras drogas vegetais psicoativas representaram na história da humanidade diversos papéis, todos com profunda relevância. Elas vêm sendo utilizadas desde os primórdios da humanidade com finalidades que se estendem ao seu emprego lúdico, até o desencadeamento de estados de êxtase religioso, cura e tratamento de dores e doenças, torna-se necessário tecer uma análise ampla para o contexto histórico que leva à coexistência de drogas proibidas e permitidas atualmente. Ficará evidente que os critérios utilizados pela diferenciação de substâncias lícitas e ilícitas será baseado majoritariamente em critérios políticos e legislativos em detrimento de critérios objetivos e científicos. Neste sentido, (RODRIGUES, 2006) a influência de certas atitudes sociais determina quais drogas são admissíveis, e o movimento político atribui qualidades éticas aos produtos químicos.

O que se quer dizer é que a maioria das substâncias atualmente proibidas ao consumo já foram usadas livremente, tendo sido proibidas a partir de um determinado momento, ao mesmo tempo em que substâncias hoje livremente consumidas já foram objetos de proibições anteriores (ex. álcool⁴ e tabaco⁵), mas não mais são submetidas ao modelo proibicionista - amplamente

4 Exemplo clássico vem da Lei Seca nos EUA, proclamada em 1912, que proibiu o consumo do álcool em todo o território nacional (CABALLERO; BISIOU. *apud* RODRIGUES, 2006, p. 48).

5 No século XVII, a Rússia, a Alemanha e o Império Otomano exararam leis que decretavam pena de morte a portadores e fumantes de tabaco (CABALLERO; BISIOU *apud* RODRIGUES, 2006, p. 48).

adotado pelo mundo, inclusive no Brasil – e que será explicado em momento posterior deste trabalho.

Por isso, é imperativo lembrar que o fenômeno da proibição de determinadas substâncias psicoativas é relativamente recente se comparado com o amplo período histórico em que o emprego destas mesmas drogas foi tolerado e até promovido nas diversas facetas da vida humana, desde o uso ritualístico, passando pelo proveito médico, até o próprio consumo particular e recreativo.

Esta monografia e, especialmente, este primeiro capítulo, portanto, se baseiam nas palavras de Antônio Carlos Wolkmer (2003, p. 11), segundo o qual:

Examinar e problematizar as relações entre História e o Direito, reveste-se hoje da maior importância, principalmente quando se tem em conta a percepção da normatividade extraída de um determinado contexto histórico definido como experiência pretérita que conscientiza e liberta o presente.

A história vai dizer que o uso de fármacos psicoativos tem vínculo estreito com três aspectos basilares da natureza humana: a religião, a medicina e a recreação. Parece difícil apontar quando iniciaram tais práticas *psiconáuticas*⁶ pois o consumo destas substâncias se confunde com a própria história da humanidade e apenas, há menos de um século, passou-se a adotar políticas proibicionistas a seu respeito, por razões e fatores que também serão analisados adiante.

2.1 SÍNTESE DO USO DE DROGAS PELA HISTÓRIA

No Ocidente, representado principalmente pelo continente europeu, priorizou-se, desde a Antiguidade⁷, o consumo do álcool, em detrimento de outros psicotrópicos, ainda que cientes da existência e do poder destes. Particularmente, o vinho foi considerado uma dádiva dos deuses.

A filosofia grega, em geral, considerou o vinho uma grande realização cultural humana cujo uso permitia conhecer melhor a si mesmo, servindo assim como um instrumento de educação dos cidadãos.

6 Um psiconauta, do Grego, significa literalmente um navegador da mente/alma. É uma pessoa que usa os estados alterados de consciência, intencionalmente induzidos, para investigar a própria mente e, possivelmente, encontrar respostas para questões espirituais através de experiências diretas. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Psiconauta>

7 Idade Antiga ou Antiguidade, na periodização das épocas históricas da humanidade, é o período que se estende desde a invenção da escrita (de 4 000 a.C. a 3 500 a.C.) até a queda do Império Romano do Ocidente (476 d.C.). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Idade_Antiga

Também de origem grega, a Escola Hipocrática⁸ fazia uso do ópio como tratamento e foi a primeira a apresentar a doença e a cura como resultados de processos naturais, vendo a ação das drogas, ou *phármakon*, de maneira relativa, como dependendo de sua dosagem, ao entender que se diferenciava entre um efeito curativo de um envenenamento. Por conta da forte influência dos pensamentos da Escola Hipocrática “utilizava-se muito o ópio para tratar uma série de males e aqueles que temiam ser envenenados, como líderes políticos, consumiam grandes quantidades dessa substância” (MACRAE, 2001, p. 27) acreditando que criariam uma “tolerância” ao ópio ao passo que criariam, também, uma tolerância à um possível envenenamento.

No Império Romano, é possível dizer que a visão sobre drogas de seus habitantes decorre da percepção grega por conta da influência da escola Hipocrática. Portanto, os fármacos continuavam a ser vistos como substâncias neutras - com efeitos positivos ou negativos relativos à dosagem.

Os romanos tinham uma relação próxima com as bebidas alcoólicas – especialmente o vinho - ainda que seu consumo fosse feito de maneira reservada, pois acreditavam que a bebida proporcionava um relaxamento, mas que muitas vezes podia induzir o indivíduo a praticar atos indignos. Desta forma, o álcool foi por muito tempo proibido às mulheres e aos menores de 30 anos (MACRAE, 2001).

O cânhamo, no entanto, “era fumado em reuniões sociais, mas as plantas mais consumidas pelos seus efeitos medicinais e psicoativos eram a papoula e a videira” (MACRAE, 2001, p. 27) e ainda, o ópio e o álcool ocuparam lugar especial, sendo que o primeiro era utilizado para o preparo da *tesiarca*, poção originada da mistura de mais de dez drogas e arrolada entre os medicamentos do Codex (XIBERRAS *apud* GODINHO, 2010, p.6).

Existem registros de que Galeno, médico e filósofo romano de origem grega, reuniu em seu tratado práticas terapêuticas envolvendo psicoativos naturais com a finalidade de “apetrechar os indivíduos de forma a que eles possam realizar uma prática interior, ou edificarem uma cultura íntima que lhes permita desenvolver uma conduta de saúde”. Contudo, após as grandes invasões e consequente a queda do Império Romano, tais conhecimentos foram apagados da memória ocidental (XIBERRAS *apud* GODINHO, 2010, p.6). Extraí-se que, historicamente, os registros apontam que “o uso de drogas raramente é concebido como

8 A escola hipocrática separou a medicina da religião e da magia, afastou as crenças em causas sobrenaturais das doenças e fundou os alicerces da medicina racional e científica. Ao lado disso, deu um sentido de dignidade à profissão médica, estabelecendo as normas éticas de conduta que devem nortear a vida do médico, tanto no exercício profissional, como fora dele (REZENDE, 2009).

ameaçador à ordem social constituída, exceto durante o período da caça aos heréticos e às bruxas” (MACRAE, 2010, p. 1). Percebe-se desde já, que uma das razões pelas quais durante a maior parte da história o uso de drogas não apresentasse maiores ameaças à sociedade constituída, era o fato de que, geralmente, ocorria no bojo de rituais coletivos ou orientados por objetivos onde a sociedade os reconhecia como expressão de seus próprios valores (MACRAE, 2003, p. 1).

Ato contínuo, MacRae (2001, p. 27), diz que “a cristianização do Império Romano levou ao colapso das antigas noções pagãs sobre a neutralidade da droga, a ebriedade sóbria, a automedicação e a fronteira entre moral e direito”. Os sacerdotes cristãos, como representantes da religião oficial do Estado Romano, “passaram a perseguir os praticantes de cultos vistos como rivais, tentando obliterar qualquer traço de suas antigas crenças e práticas, incluindo aí sua vasta farmacopeia”.

As drogas passaram a ser estigmatizadas não só por sua associação a cultos mágicos e religiosos, mas também por seus usos terapêuticos para aliviar o sofrimento, já que a dor e a mortificação da carne eram concebidas pelos cristãos no poder como formas de aproximação a Deus. (MACRAE. 2001, p.27.)

Então, com a hegemonia da moral cristã, o tabaco, opiáceos, e outras plantas associadas à outras culturas tornaram-se alvo sob o pretexto de serem “diabólicas”, e, portanto, sinônimos de feitiçaria. MacRae atribui que o caos social instalado por pragas e guerras produziu uma situação de colapso econômico e social que demandava bodes expiatórios, levando à caça às bruxas que duraria por vários séculos.

De fato, Robinson (1999, p. 50) corrobora com isto, e afirma que no século III, anos após a ascensão do Imperador Constantino declarou o cristianismo como religião oficial do Império Romano⁹, o Imperador Teodósio “interditou a prática de qualquer religião salvo o cristianismo”, contribuindo para a repressão do uso de outros enteógenos senão o vinho.

Tal foi a perseguição ao conhecimento farmacológico que, no século X, o emprego de drogas para fins terapêuticos tornara-se sinônimo de heresia e a busca de cura tinha que se limitar ao uso de recursos de eficácia puramente simbólica, tais como estranhas substâncias conhecidas como “pó de múmia” e “pó de chifre de unicórnio”, além das indulgências eclesiásticas, óleos santos, velas e água benta (MACRAE, 2001, p. 27).

9 Por meio do Concílio de Nicéia, o imperador Constantino promove a união entre Estado e Igreja no ano de 325 d.C.

“Durante esse período fazia-se uma relação entre o uso de drogas, a luxúria e a bruxaria, acreditando-se que feiticeiros usavam drogas para manter relações sexuais com o demônio”. O que era punido “com torturas e morte o uso de qualquer droga que não o álcool” (MACRAE, 2001, p. 28).

Nesse meio tempo, no mundo islâmico persistia uma maior tolerância em relação ao uso de drogas nas suas diversas formas. O cânhamo e o ópio eram usados de maneira comum na medicina e o álcool, no entanto, era repreendido segundo os ensinamentos de Maomé, no sentido de suprimir o comportamento ridículo e a falta de confiabilidade em pessoas embriagadas pela substância (MACRAE, 2001, p. 27).

Durante a Idade Média, devido à forte influência dos pensamentos da Igreja Católica, o uso de plantas e cogumelos, como alucinógeno praticamente desapareceram por volta dos tempos medievais e, ao contrário de hoje em dia, remanesceram outras utilidades para as substâncias, não necessariamente para a intoxicação do indivíduo. (ROBINSON, 1999). Um exemplo é a imensa quantidade de fibra de cânhamo que era usada durante a época das navegações apesar da grande repressão da Igreja em relação ao seu uso psicoativo. Relatos vão dizer que as velas da expedição de Pedro Alvares Cabral e Cristóvão Colombo eram feitas da fibra do cânhamo, assim como os cordames usados em toda a embarcação.¹⁰

Na Renascença, a maconha era um dos principais produtos agrícolas da Europa. Prova de sua grande influência na mudança de mentalidades é que, além das páginas de papel de cânhamo dos primeiros livros impressos, artistas pintavam em telas feitas com suas fibras. Tanto que a palavra Canvas, usada em várias línguas para designar “tela”, é uma corruptela holandesa do latim cannabis: daí dizer-se oil on canvas (óleo sobre tela). (BARROS, A; PERES, M. 2011, p. 3)

Na época do descobrimento do Brasil, também existem relatos de destruição de estatuetas relacionadas à cogumelos alucinógenos nativos, tentando tornar Cristo – e seu sangue, o vinho – como figuras centrais do lugar sagrado (GODINHO, 2010, p. 6).

É que as civilizações pré-colombianas da América do Sul adotavam cogumelos alucinógenos (*psilocibinos*) para, de acordo com sua cultura, entrar em contato com as suas divindades. A característica espiritual atribuída aos cogumelos também era vista em tribos da região do México, onde, desde os mais remotos tempos, fizeram uso deste mesmo cogumelo

10 “O produto obtido de suas fibras, dotado de rigidez e elasticidade, proporcionava às caravelas uma enorme velocidade. Incluindo velame, cordas e outros materiais, havia 80 toneladas de cânhamo no barco comandado por Cristóvão Colombo, em 1496. O cultivo de cânhamo em terras lusas tornou-se massivo à época das Grandes “Decreto do rei D. João V, de 1656, comprova que o incentivo à produção de cânhamo era uma política de Estado” (BARROS, A; PERES, M. 2011, p. 3).

do gênero *psylocybe*. Também, no norte do Peru, foram localizadas folhas de coca dos anos de 2500 a 5000 a.C - já identificadas por Américo Vespúcio em 1499, que também sofreram um processo de catequização e expurgo pela colonização europeia nas américas (GODINHO, 2010, p. 2).

Neste sentido, Rodrigues (2006, p. 27), assevera que:

com a colonização do “Novo Mundo” sob forte influência da Igreja Católica, a proscrição das “plantas sagradas” passou a fazer parte da imposição da cultura do descobridor-colonizador, e da afirmação do catolicismo como religião oficial, por meio da “catequese” dos índios, habitantes nativos das terras americanas. Esse aspecto da religiosidade deve ser necessariamente incluído como um dos elementos básicos para se compreender as origens da proibição das drogas no mundo moderno, especialmente porque que um dos pilares da política proibicionista veio da influência do protestantismo norte-americano.

Neste momento da história, a forte repressão da igreja e do pensamento puritano cristão, no entanto, não conseguiram frear o movimento iniciado com as grandes navegações e o contato com as culturas nativas dos povos fez, de fato, “ampliar a farmacopeia europeia, apesar da perseguição movida a elas pelos conquistadores” (MACRAE, 2001, p. 28).

Vemos então, que paradoxalmente, “do ponto de vista econômico, a expansão comercial e cultural das grandes navegações de certa forma desafiou o controle moral do cristianismo, pois a descoberta de culturas nativas originais de novos povos também influenciou a civilização europeia, que descobriu novas plantas e espécimes, tais como o haxixe” (RODRIGUES, 2006, p. 27).

Diante desse quadro, o disciplinamento do comércio e do consumo de drogas do início do período moderno deve ser compreendido no âmbito da expansão mundial ibérica na época das grandes navegações, mas não se deve esquecer que a definição de droga *sempre foi um conceito antes de tudo moral*, que vai acarretar, posteriormente, seu conteúdo ilícito e criminal (RODRIGUES, 2006, p. 31).

Charles Baudelaire (1821-1867), em *Paraísos Artificiais* (2009, p. 17), diz que o haxixe chega do oriente – vindo da Índia, passando pelo norte do continente Africano -, e que as propriedades do cânhamo eram muito conhecidas ainda no Antigo Egito, na Argélia e na Arábia. Por possuir “propriedades embriagadoras muito extraordinárias”, o uso era feito por sacerdotes das religiões respectivas destes países, e ganhou grande atenção da aristocracia europeia, principalmente francesa, sendo trazida e introduzida na cultura ocidental em meados do século XIX, advindo da Índia, passando pelo Oriente e o norte africano.

De fato, a Europa retoma o contato a droga nesta época pois havia sido extinto na Europa desde o ano 1484, quando o papa Inocêncio VIII, como ataque da Igreja à cultura árabe em geral, promulgou um decreto declarando o cânhamo um sacramento maldito, estigmatizando seu uso como alterador da mente de tal maneira que somente reemergiu na Europa de maneira menos espiritual e mais recreativa no século XIX (ROBINSON, 1999).

Nesta senda, MacRae (2001, p. 26) concorda que a Renascença representa a retomada de um contato mais estreito com as culturas orientais, em que antigos conhecimentos farmacológicos haviam sobrevivido melhor, o que possibilitou uma retomada gradual do uso de substâncias consideradas tóxicas nas suas diversas formas e utilidades. O Novo Mundo era fonte inesgotável com relação às drogas. Nele revelou-se por exemplo à coca e o tabaco, as especiarias e as *drogas do sertão*¹¹.

Nada obstante, no início do século XVII, um novo grupo de “alimentos de luxo” ganha importância na Europa: o café, o chá, o chocolate, o açúcar, o tabaco e as bebidas alcoólicas destiladas ganham importância na balança comercial internacional (LABATE, 2008, p. 47) e “durante o século XVIII, era do racionalismo e do iluminismo, houve um arrefecimento da perseguição aos heterodoxos religiosos e uma volta das drogas e do paganismo à luz do dia” (MACRAE, 2001, p. 28).

Com a formação de um sistema comercial mundial, a difusão massiva de produtos que antes eram de luxo e de circulação restrita, como o açúcar, o ópio, o tabaco, o café ou o chá, tornaram-nos cada vez mais abundantes e disponíveis.

Viciadas em açúcar, em aguardente, em tabaco, em café, em chá, em chocolate, em ópio, assim as populações mundiais expandiram o comércio exterior, alimentaram os tributos estatais, foram estimuladas nas fábricas e nas grandes plantações. A revolução do álcool destilado e dos psicoativos em geral, ocorrida desde o século XVII, foi um dos mais importantes fatores da história econômica, social e cultural na época moderna. Pela primeira vez, vários dos produtos excitantes ou sedativos do mundo estavam disponíveis como mercadorias para quase toda a população (CARNEIRO, 2009, p. 2).

Nos séculos XVIII e XIX, os indivíduos passaram a justificar o uso de drogas por motivos variados. O propósito espiritual-religioso dá lugar ao cientificismo, principalmente na área de profissionais da medicina. As “substâncias psicoativas passaram a ser usadas com maior

¹¹ A foz do rio Amazonas era uma região onde se praticava intenso contrabando. Ingleses, franceses, holandeses e irlandeses possuíam interesses nos produtos típicos da região, como ervas aromáticas, plantas medicinais, cacau, castanha-do-pará e guaraná. Esses produtos recebiam o nome de drogas do sertão e eram considerados especiarias na Europa, alcançando excelentes preços nesse período.

frequência nos tratamentos médicos”, e “alastrando-se principalmente em meados do ano de 1800, com as sucessivas sínteses em laboratórios, com finalidades terapêuticas e, pioneiramente, de obtenção de prazer” (GODINHO, 2010, p. 6).

Neste momento, as drogas, em si, não eram um problema, pois eram mercadorias que geravam grandes lucros às nações que exploravam o comércio destas substâncias (principalmente Portugal, Espanha, Holanda e Inglaterra, que lideravam as grandes navegações). Como já foi dito, os mais variados produtos e subprodutos derivados de substâncias que hoje são consideradas ilícitas, já foram amplamente utilizados com os mais diversos propósitos, e possuíam elevado valor comercial, tanto por proporcionar momentos prazerosos e inebriantes, como para fins industriais e de manufatura.

Já havia, porém, uma preocupação estatal em torno do abuso de certas substâncias. Tanto que, na Rússia, foi proibido o consumo de café em argumento semelhante ao usado hoje em dia para a proibição de outras drogas, pois gerava, na população, estados de excitação preocupantes à ordem pública.

Dentre estes produtos de elevado valor comercial, a Índia percebeu o grande potencial na agricultura da papoula e passa a cultivá-la de maneira extensa por todo seu território. A substância despertou o interesse comercial dos ingleses, que viram na sua crescente demanda, uma oportunidade para obtenção de grandes lucros.

Outrossim, a China, foi uma grande importadora da papoula Indiana comercializada pelos Ingleses. Por questões culturais, sempre foi consumidora do ópio em sua forma natural, mascando-se as folhas. Com o crescente aumento da oferta da substância em território pátrio, devido à crescente demanda pela substância na balança comercial mundial, e com a disseminação da técnica Inglesa de inalação da fumaça da substância (cachimbo) – que potencializa os efeitos psicotrópicos da droga – gerou-se uma intensa crise social e sanitária no país em decorrência da dependência do ópio.

A disseminação da técnica de inalação da droga, substituiu o fim medicinal que a cultura chinesa antes disseminava. Os casos de dependência logo passam a ser notados e seu consumo começou a provocar um sentimento contrário quanto ao seu comércio por parte do imperador chinês. Em 1800 um ato oficial do governo chinês proibiu tanto a importação de ópio quanto sua produção interna em território chinês, e em 1813 outros editos proibiram o fumo de ópio.

Como não conseguiam ampliar o comércio de mercadorias com os chineses, os ingleses passaram a vender ópio de forma ilegal para a China. Em pouco tempo, os ingleses estavam vendendo toneladas de ópio, tornando o vício uma epidemia. O governo chinês chegou a enviar

uma carta para a rainha Vitória I da Inglaterra protestando contra o comércio clandestino mantido pelos ingleses.

Em resumo, Rodrigues (2006, p. 34) assinala que:

No início do século XIX, a disseminação do ópio em território chinês causou um complexo dilema social: acadêmicos, oficiais e o próprio Imperador se depararam com a discussão sobre a legalização da droga ou seu banimento total. Ao mesmo tempo, os britânicos investiam fortunas na manufatura e distribuição da droga, gerando uma imensa participação dos lucros e rendimentos da venda de ópio na balança internacional de pagamentos do Reino Unido da época. O comércio de ópio passou então a constituir um elemento central da política externa inglesa.

“Após avaliar as evidências, em 1838, o governo decidiu banir o comércio de ópio, e ordenou o fechamento de fábricas estrangeiras em Cantão, além da destruição de três milhões de libras de ópio cru” (RODRIGUES, 2006, p. 35).

A Primeira Guerra do Ópio, sobre o comércio e as relações diplomáticas entre a China Imperial e a Grã-Bretanha, começou em 1839 quando “a proibição do comércio do entorpecente pelo Imperador, levou os ingleses a responderem com o uso da força, e a desafiar o Império Chinês. A China perdeu a guerra em 1842, beneficiando a Inglaterra em seu comércio com o Oriente que exigiu reparações de guerra e forçou a China a abrir seus Portos para o comércio ocidental, assim como ceder a Ilha de Hong Kong para a Grã-Bretanha. Como se vê, a rota do ópio teve um importante papel na economia internacional do século XIX, levando a Inglaterra a declarar guerra à China com o objetivo de manter o comércio do produto (RODRIGUES, 2006).

A Segunda Guerra do Ópio, por outro lado, aconteceu entre 1856-1860 e foi desencadeada por novas demandas britânicas, como a legalização do tráfico de ópio em 1858. A guerra terminou com a Convenção de Pequim de 1860, que abalou os mecanismos tradicionais de relações exteriores e estabeleceu métodos de controle no comércio da China.

MacRae (2001, p. 28), em consonância com o citado alhures, diz que:

o ópio tornou-se a principal mercadoria de exportação das potências europeias para o mercado chinês, criando sérios problemas para a economia daquele império” e “ao tentar impedir a entrada do produto no país, o governo chinês teve que enfrentar duas guerras com a Inglaterra, perdendo ambas e sendo obrigado a pagar pesadas indenizações aos britânicos

Estes conflitos internacionais refletiram as divergências entre as potências da época com relação ao controle da venda e consumo de ópio e seu reflexo na economia mundial, marcada

pela oposição entre a proibição chinesa e o interesse inglês na “legalização” do ópio na China, por motivação puramente comercial. Depois dos acontecimentos do período, a China ultrapassou a Índia e Bengala como o maior produtor mundial de ópio. Em 1906, cerca de um quarto da população chinesa masculina adulta era dependente do ópio, o que significou a maior epidemia de abuso de drogas já enfrentada por um país em toda a história.¹²

Nos Estados Unidos da América, a heroína era disseminada nas classes mais altas da sociedade, o que causou a dependência química dos usuários que logo foram utilizados na retórica das ligas puritanas para a pressionar a elaboração de leis mais repressivas ao consumo de drogas. Ainda em 1906, vendo a possibilidade da proibição em território chinês como uma forma de abalar a balança comercial inglesa, os EUA iniciaram sua estratégia de aproximação diplomática com a China. Uma carta com data de 24 de julho de 1906 destinada ao presidente Roosevelt e escrita pelo bispo da Igreja Episcopal nas Filipinas Charles Henry Brent, propunha organizar uma Conferência Internacional “destinada a ajudar a China em sua batalha contra o ópio.” (ESCOHOTADO, 1992, p. 611). A influência dos EUA levou à edição do Decreto Imperial de 1906 que proibiu o cultivo e o uso de ópio por um período de dez anos no território chinês (CARVALHO, J. C, 2014).

Não por acaso, “na ocasião [da Conferência], apesar de contrariados, os europeus acabaram aceitando formalmente a proposta americana de restringir o negócio do ópio apenas para fins medicinais, feita pelo seu representante” (RODRIGUES, 2006, p. 38).

Assim, fala-se com tranquilidade que a Guerra do Ópio marca o início de debates internacionais sobre o controle dessa e de outras substâncias psicoativas já no início do século XX, ficando nítido que, desde sempre, os discursos oficiais em torno das drogas mudam ao sabor de interesses comerciais e políticos, mas nunca verdadeiramente preocupados com a questão da dependência ou da saúde pública.

2.2 O PRIMEIRO DEBATE INTERNACIONAL - A COMISSÃO DE XANGAI (1909)

A criação da Comissão do Ópio de 1909, em Xangai, na China, inicia o estabelecimento do Sistema Internacional de Controle de Drogas (IDPC da sigla em inglês, *International Drug Policy Consortium*). “Ele foi inspirado na conclusão de que nenhum país poderia regulamentar o uso de drogas de forma isolada, já que elas eram prontamente compradas e vendidas através de fronteiras e jurisdições. O controle efetivo requereria o trabalho conjunto dos países como

12 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **Drogas: marco legal**. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>. Acessado em: 18/04/2018

uma comunidade internacional”.¹³ A comissão era formada por 13 países¹⁴ e constitui um marco no controle internacional de drogas por incluir a produção, o comércio e o consumo de drogas na agenda internacional de discussões.

Porém, talvez por ter sido o primeiro encontro internacional de tal natureza, ou pela relutância de parte dos países para a adoção das medidas, da Comissão resultaram-se apenas recomendações acerca da responsabilidade de cada país sobre a restrição da exportação e do contrabando de substâncias tóxicas que seriam posteriormente abordadas com maior profundidade e importância em 1912 em Haia, que será melhor detalhado, também, mais adiante no trabalho.

A partir da Comissão de Xangai, os controles passaram a ficar mais estritos, notadamente após a 1ª Guerra Mundial, sob coordenação da Liga das Nações. Em dezembro de 1912, também patrocinada pelos EUA, ocorreu a Conferência Internacional do Ópio, em Haia, na Holanda. Resultante da Conferência de 1911 e popularmente conhecida como a "Convenção do Ópio", regulamentou a produção e a comercialização da morfina, heroína e cocaína.

De fato, fenômeno das drogas permeia a história do desenvolvimento da humanidade, mas passa a ser preocupação global e inserida como item da agenda internacional principalmente com a instituição do Sistema Internacional de Controle de Drogas. O momento em que o assunto de drogas se deslocou categoricamente para a esfera política, ou até geopolítica, pode ser apontado como a virada do século XIX para o XX, quando o abuso de substâncias alteradoras do estado mental foi concebido como uma resposta dos governantes à causa dos problemas sociais enfrentados naquela época.

2.3 A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O ÓPIO (1912)

A 1ª Convenção sobre Ópio da Haia, realizada em 1912, foi mais uma vez incentivada pelos EUA, pressionando pela implementação de sua política a nível internacional, e culminou com a elaboração de um documento de grande impacto, que explicitamente exigia a limitação da produção e venda de ópio e opiáceos (morfina), incluindo pela primeira vez a cocaína, que eram as substâncias de maior visibilidade nas sociedades americana e europeia do início do século XX. Estabeleceu a necessidade de cooperação internacional no controle dos narcóticos e restringe o uso lúdico, permitindo o uso médico, no entanto. A Convenção de Haia representa

13 INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. **Sistema Internacional de Controle de Drogas**. 2018. Disponível em: <https://idpc.net/pt/incidencia-politica-internacional/sistema-global-de-controle-de-drogas>. Acessado em: 18/05/2018

14 Alemanha, China, EUA, Grã-Bretanha, França, Japão, Holanda, Pérsia (Irã, na época), Itália, Império Austro-húngaro, Portugal, Rússia, Sião (Tailândia, na época) e Turquia.

a consolidação da postura repressora e conservadora dos Estados Unidos no âmbito mundial, em especial com a ampliação do rol de substâncias proibidas. (RODRIGUES, 2006)

“A política internacional de drogas foi usada como estratégia para justificar a alteração das legislações nacionais” (RODRIGUES, 2006, p. 38). Nesta época, por exemplo, nos EUA com a edição do Harrison Act e posteriormente, no Brasil, com a edição de vários decretos que serão oportunamente analisados.

Neste sentido:

A assinatura do Convênio da Haia de 1912 marcou o início do controle penal internacional de drogas, tendo o governo americano usado tal instrumento para justificar a necessidade de alterar suas leis internas, consideradas frágeis e restritas. Sob tal influência, o Congresso Nacional Americano editou leis federais rígidas, e impôs o controle federal sobre os estados, culminando com a edição do Harrison Act, de 1914, ainda mais complexo e severo do que os acordos internacionais assinados (RODRIGUES, 2006, pp. 50-51).

Enfim, a história moderna das leis de drogas revela que todas foram, e ainda são promulgadas como resposta ao estabelecimento das convenções internacionais, firmadas sob a influência dos EUA. Torna-se necessário, portanto, o estudo do núcleo histórico que eclodiu o proibicionismo norte-americano, e passou a contaminar as normas internacionais. Os EUA, neste sentido, se destacam por ser o país que liderou a preocupação mundial com o fenômeno por meio da liderança das convenções internacionais sobre o controle de drogas (DEL OLMO, 1990).

2.4 NASCE O “PROIBICIONISMO”

No século XX, uma significativa evolução científica em torno do uso de fármacos daria luz a drogas como a codeína, a morfina e a heroína, que surgem como soluções mágicas para diversos males e recebem ampla divulgação publicitária por todo o mundo. Esta época ficaria marcada pela institucionalização da medicina científica, que também começava a se configurar nos EUA com uma série de disputas entre diferentes categorias profissionais voltadas para a saúde onde o grande ponto de discórdia referia-se à questão de quem poderia prescrever e quem poderia produzir as drogas, já então vistas como grandes fontes de rendas. (MACRAE, 2010)

Com o uso de drogas “ligado à atividade médica e terapêutica, emergiu o primeiro contingente de viciados, pois, naquele momento, a circulação de tais substâncias era livre e seu potencial viciante desconhecido” (REALE JUNIOR, 2005, p. 3).

Neste sentido, MacRae (2010) afirma que, no esteio da implantação desta ordem médica, tais preparados passaram a ser problematizados e seu controle passou da esfera religiosa para a da biomedicina, inicialmente nos grandes centros urbanos dos países Ocidentais.

Ante isto, expõe-se necessidade da compreensão da ascensão do proibicionismo como meio de controle ao uso de drogas numa análise da conjuntura social e política dos momentos ora enunciados.

Com a proibição do ópio, a partir de 1900, começaram as primeiras campanhas de amedrontamento da população norte-americana com relação aos “perigos” da droga, correlacionados a específicos grupos étnicos, vistos como “ameaçadores”. Em território americano, a reprovação moral ao uso de substâncias psicoativas – representado pelas abstinências ligas puritanas – era tradicionalmente acompanhada pela associação entre determinadas drogas e grupos sociais. Uma mesma lógica era aplicada: minorias e imigrantes tinham comportamentos moralmente reprováveis e ameaçavam valores clássicos da América branca e puritana (RODRIGUES. 2006, p. 63).

No final do século XIX, acontece uma fusão entre “o poder religioso ao poder médico para guardar um conjunto de normas reguladoras da vida pessoal, em especial do consumo das drogas.” (RODRIGUES, 2006, p. 31) Tal fusão, para alguns autores, evidenciaria uma função dúplice no aspecto repressivo ao consumo de enteógenos. Neste sentido:

O proibicionismo nos Estados Unidos foi analisado por Antonio Gramsci como fazendo parte da política do industrialismo norte-americano de controlar a vida privada da mão-de-obra. Em Americanismo e Fordismo, Gramsci identificou no proibicionismo e no puritanismo em geral, pois o controle do consumo de álcool era indissociável do controle da vida sexual, uma característica indispensável do novo modelo de organização do trabalho (GRAMSCI *apud* CARNEIRO, 2002, p. 18).

Destarte, pelo exposto por Gramsci, é possível reconhecer a relação entre o ideário proibicionista norte-americano com as tensões sociais decorrentes do processo de industrialização combinado com o advento da classe proletária e das concentrações urbanas. A ebriedade passa a simbolizar medida de desvio desta classe, que surge já marginalizada e historicamente composta por minorias étnicas. Desde então, o esforço de controle sobre essa parcela da sociedade se deu pelo vínculo hábitos farmacológicos com características étnicas e sociais, buscando a divisão social, desde já, entre bem e o mal, o rico e o pobre. Esse preconceito social, fortaleceu comportamentos etnocêntricos e um discurso reducionista de distinção entre drogas de raças pobres e raças civilizadas que perdura até os dias atuais (TATIM e AZEVEDO, 2015).

Neste sentido, a Prof.^a. Luciana Boiteux confirma que:

Nos EUA, a bandeira da reprovação moral ao uso de substâncias psicotrópicas foi empunhada pelas ligas puritanas, que influenciaram fortemente a inauguração do controle formal e a proibição de substâncias psicotrópicas, associada a determinados grupos sociais minoritários e discriminados. Muito embora o hábito de consumir drogas não fosse restrito a pessoas de baixo status social, visto que muitas pessoas das classes média e alta também as consumiam, havia uma propaganda oficial que relacionava o uso de drogas com determinados tipos de pessoas: negros, mexicanos, chineses, tarados, desempregados e criminosos (RODRIGUES. 2006, p. 62).

De tal modo, de forma comparável ao que havia ocorrido durante a Idade Média, na modernidade, a certas drogas foram atribuídas naturezas intrinsecamente nefastas, mudando-se somente o rótulo, ao invés de serem concebidas como demoníacas passaram a ser vistas como criadoras de dependência e vícios comportamentais, de acordo com o sabor do discurso político hegemônico. Desta forma, a ilicitude em torno de certas mercadorias tradicionalmente importantes no comércio por toda a história humana constitui-se num “fenômeno singular do ponto de vista jurídico, econômico e moral” (CARNEIRO, 2002, p. 17). O “**proibicionismo**” desde o início do século XX vem produzindo efeitos das mais diversas naturezas em nossa sociedade, talvez até mais nefastos que o simples uso de drogas pode causar.

2.4.1 O Harrison Act (1914)

“Na tentativa de eleger um marco possível para adoção da proibição como núcleo da política de controle das drogas considerada ilícitas nos EUA, muitos estudos referem-se a Lei Harrison de 1914” (REALE JUNIOR, 2005, p. 3).

O Harrison Act estabelecia medidas que regulavam a taxação sobre a produção e o comércio de drogas que haviam sido anunciadas na Convenção de Xangai em 1909 e ratificadas em Haia em 1912 (morfina, heroína, cocaína). Assim, sem que houvesse determinação médica, as substâncias oriundas do ópio ficavam proibidas de serem usadas pela população.

Também a partir de meados do século XIX, a corrida do ouro e a Revolução Industrial atraiu a mão de obra externa para os EUA e o consumo de ópio tornou-se característico entre os migrantes chineses devido à forte herança cultural asiática relacionada ao seu consumo. O uso do ópio que era feito normalmente ao mascar a planta, tornou-se tão popular e difundido na época que incorporou o ato de inalação e fumo da substância em decorrência da cultura americana de fumar tabaco. Isso também causou uma série de casos de drogadição nos EUA, o que, por sua vez, chamou a atenção das autoridades americanas, que passaram a tratar o assunto pela lógica proibicionista.

Além disso, MacRae (2010, p. 10) afirma que nesta época foi iniciada uma onda de uso massivo dessas substâncias nos EUA, que trouxe diversos problemas de natureza sanitária, política e econômica, dando início à uma percepção do problema como questão de importância racial e social. O antropólogo sintetiza o clima da época da seguinte forma:

Inicialmente foram postas em movimento campanhas populares, de cunho religioso, mas que tinham como finalidade política estigmatizar certos grupos minoritários, associados ao uso de determinadas substâncias, como os imigrantes chineses ou irlandeses, considerados grandes consumidores de ópio e de bebidas alcoólicas, respectivamente.

O uso das substâncias foi às alturas em todos os estratos da sociedade americana fazendo com que a política externa americana começasse a dar ênfase à questão do controle da produção e do comércio internacional de diversas substâncias psicoativas, concentrando-se inicialmente nos opiáceos e cocaína e, só posteriormente, abrindo seu leque para incluir a *cannabis* e outras substâncias sintéticas de acordo com a conveniência que o discurso político proporcionava nas diferentes épocas, e proporciona até hoje em dia.

Diante do crescente consumo de drogas foram retomados os temas de um debate muito antigo sobre a adequação maior da **abstinência**. Nos EUA, sob forte influência de correntes puritanas¹⁵, uma frente política passou a defender, desde o século XIX, uma atitude extrema: a proibição do álcool, do tabaco, e de muitas outras drogas de uso recreativo.

Neste período, a medicina se aparelha ao Estado e se impõe como ferramenta de ordenamento social necessária ao controle do *status quo* da sociedade americana. Mantendo os drogaditos das camadas inferiores da sociedade como causadores dos malefícios sociais e os viciados abastados como vítimas da dependência e da irresistibilidade das substâncias embriagantes. Azevedo e Tatim da Cruz, (2015, p. 102), de acordo com exposto, dizem que:

A equação que resultará na formação da política proibicionista soma-se ainda a pressão exercida pelas classes médicas e farmacêuticas norte-americanas no início do século XX. A autoridade para determinar o medicamento adequado, atribuída ao profissional da medicina e a licença para comercializá-lo, privativa do farmacêutico, hoje parte do cotidiano, eram os objetivos almejados por estas duas classes, que, naquela época, disputavam duramente espaço com a medicina e farmacologia informal.

15 O puritanismo designa uma concepção da fé cristã desenvolvida na Inglaterra por uma comunidade de protestantes radicais depois da Reforma Protestante. São caracterizados pelo rigor nos costumes, especialmente quanto ao comportamento sexual (pessoa austera, rígida e moralista). Nesta época, nos EUA, o puritanismo ainda se estabelece com as *ligas pela temperança*, que se organizavam contra o álcool, jogo e a prostituição, e logo foram absorvidas pelo Estado, ao tempo em que, no cenário internacional o controle do ópio operava como estratégia de política comercial para os EUA que despontavam como potência mundial.

Como resultado da pressão das classes médicas, da população puritana e da associação da classe operária miserável ao uso e abuso de drogas, REALE JUNIOR (2005, p. 3-4) afirma que:

a Lei Harrison surge para estabelecer a ilegalidade do uso e fiscalizar a área médica, uma vez que os usuários obtinham a droga através de médicos e farmacêuticos. Assim, imediatamente após a promulgação da lei, centenas de profissionais e dependentes cujas condutas até então não eram reprovadas, foram colocados na clandestinidade.

Aqui fica possível tecer as primeiras críticas à visão reducionista do mero proibicionismo, pois, ao estabelecer a ilegalidade do uso e fiscalizar a área médica, uma vez que os usuários obtinham a droga através de médicos e farmacêuticos, imediatamente após a promulgação da lei, centenas de profissionais e dependentes cujas condutas até então não eram reprovadas, foram colocados na clandestinidade e passaram a buscar a satisfação de seus prazeres em ambientes que proporcionavam oportunidades para o envolvimento em atividades ilícitas muito mais graves que o uso de drogas.

2.4.2 A lei seca norte-americana (1920-1933)

O ano de 1919 consagrou uma grande vitória da ideologia do proibicionismo, com a aprovação da lei federal que ficara conhecida como Lei Seca. A 18ª Emenda à Constituição norte-americana proibiu a produção, o transporte, a importação e a exportação de bebidas alcoólicas em todo o território do país.

Sintomaticamente, como demonstração do impacto da proibição e de como discursos repressivos têm grande repercussão, poucos anos após [a promulgação do Harrison Act], em 1919, movimentos sociais moralistas (centralizados num grupo chamado “Movimento pela Temperança”) que há tempos lutavam pela proibição das bebidas alcoólicas, atingiram seu intento com a promulgação da Lei Seca (MORAIS, 1997 *apud* REALE JUNIOR, 2005, p. 4).

O discurso feito pelas ligas puritanas norte-americanas venceu nos Estados Unidos até 1933, com a Lei Seca proibindo a fabricação e a venda de bebidas alcoólicas. Entretanto, mesmo com sua revogação, o espírito puritano proibicionista continuou influenciando as legislações, tornando-se até mesmo doutrina oficial das Nações Unidas.

A convergência de fatores inicialmente autônomos, acelerada e fortalecida pela ascensão dos Estados Unidos ao posto de superpotência, resultou no surgimento de políticas com viés proibicionista a respeito de determinadas drogas. Foi nesse

momento que os EUA – influenciados em sua política interna, que culminara no emblemático e extremo caso da Lei Seca norte-americana (The Volstead Act, 1920), [...] convocaram o mundo para empreender uma cruzada antidrogas, instrumentalizada, no âmbito jurídico-legal, pela assinatura de diversas convenções e tratados internacionais no decorrer do século XX (AZEVEDO; TATIM DA CRUZ. 2015, p. 102).

Ressalta-se que a experiência da Lei Seca, de 1919 a 1933, nos Estados Unidos, fez surgir as poderosas máfias, como a de “Al Capone”, em Chicago, e o imenso aparelho policial corrupto unidos na mesma exploração comum dos lucros aumentados de um comércio ilícito. Situação familiar às grandes organizações criminosas brasileiras e as famosas milícias que, caracteristicamente, seduzem facilmente o aparato policial com fatias do lucro obtido da venda de substâncias ilícitas.

A regulamentação proibicionista no século XX, que sucedeu à defesa irrestrita do livre comércio que levava à guerra do ópio da Inglaterra contra a China, aumentou o fluxo de capitais no ramo clandestino, expandiu a demanda e gerou instituições e aparatos dependentes da existência da proibição [...] que sustentam a sua continuidade. O resultado do proibicionismo foi provocar a hiperlucratividade, danos à saúde pública, [...] a militarização da produção e do comércio de certas drogas e a intromissão do aparato de segurança em esferas da vida cotidiana. A proibição mundial das drogas foi uma das invenções imperialistas que mais permitiu especulações financeiras e policiamento repressivo das populações no século XX (CARNEIRO, 2002, pp. 19-20).

De maneira paralela às políticas sobre controle de drogas da atualidade, a Lei Seca de 1919 não logrou êxito em nenhum de seus objetivos, o consumo de álcool não reduziu de nenhuma forma e foram criados diversos outros problemas de saúde relacionados à má fabricação do etanol clandestino.

O fenômeno da Lei Seca se repete no final do século XX, numa escala global, com uma dimensão muito mais gigantesca de um comércio de altos lucros gerador de uma violência crescente. O consumo de drogas ilícitas cresce não apesar do proibicionismo também crescente, mas exatamente devido ao mecanismo do proibicionismo que cria a alta demanda de investimentos em busca de lucros (CARNEIRO, 2002, p. 3).

Em uma falácia de ladeira escorregadia o governo passou a ampliar mais ainda as agências estatais sem perceber, novamente, maiores resultados e finalmente cedeu em 1933 sob o argumento de que a legalização das bebidas geraria mais empregos, elevaria a economia e aumentaria a arrecadação de impostos. Esta nova realidade também é observável hoje em dia diante de um mercado amplamente regulado de bebidas alcoólicas.

3 O BRASIL E O SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS

Este capítulo objetiva relacionar o contexto histórico em que surge o primeiro Sistema Internacional de Controle de Drogas com sua internalização pelo ordenamento jurídico interno, também contextualizando como se deu historicamente a evolução do corpo jurídico nacional em matéria de drogas. Da mesma forma, de maneira paralela e cronológica, serão introduzidos os aspectos que mais importam à *hermenêutica*¹⁶ da legislação internacional e nacional sobre o uso e comércio de drogas.

Cabe ressaltar que antes mesmo dos primeiros indícios da influência proibicionista no Brasil, já se verificavam legislações que reprimiam a difusão de certas substâncias entre a sociedade. O primeiro sinal de combate às drogas no Brasil com o uso do Direito se inicia com as Ordenações Filipinas, incriminando o uso, porte e o comércio de substâncias entorpecentes que tiveram vigência no Brasil de 1603 até 1830, quando entrou em vigor o Código Penal Brasileiro do Império. Mas foi o Código Penal Republicano, de 1890, o primeiro diploma penal brasileiro incriminador, que expressamente dispôs, no artigo 159¹⁷, sobre a proibição à algumas substâncias tidas como venenosas que não eram determinadas e careciam de norma complementar assim como a Lei 11.343/06.

Assim, seria no ano de 1912, com advento das primeiras Convenções Internacionais sobre o controle de drogas, quando subscreveu o protocolo suplementar de assinaturas da Conferência Internacional do Ópio, que o Brasil ingressaria no Sistema Internacional de Controle de Drogas. O Decreto 2.861, de 08 de julho de 1914, sancionou a Resolução do Congresso Nacional que aprovara a adesão. O arremate seria quando por meio do Decreto 11.481, de 10 de fevereiro de 1915, que mencionava "o abuso crescente do ópio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína", o Presidente Wenceslau Braz determinou a observância no disposto pela Convenção.

"Pela primeira vez no Brasil, fez-se referência a uma substância entorpecente, com citação expressa da cocaína, do ópio e seus derivados. Por tal lei, aquele que vendesse, expusesse à venda ou ministrasse tais substâncias, sem autorização, e sem as formalidades prescritas, estaria sujeito à prisão de um a quatro anos" (RODRIGUES, 2006, p. 135). Seguindo

16 "A hermenêutica ao implantar um meio ou método de interpretação através de conceitos, critérios e orientações, possibilita ao hermeneuta a compreensão dos fatores influenciadores e práticos vividos na sociedade moderna, permitindo através de uma técnica ou procedimento reflexivo, o entendimento acerca das questões sociais, sua problemática latente e a possível solução do enigma. De modo que, ao apreciar também as proposições legislativas e seus desdobramentos, permite uma construção crítica de posicionamento e interpretação, fomentando-se, portanto, a formulação de novos conceitos e adoção de novos paradigmas sociológicos e jurídicos de entendimento". Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Hermen%C3%AAutica_jur%C3%ADdica

17 A proteção à saúde pública criou a prerrogativa para tornar crime "expor a venda ou ministrar substâncias venenosas sem autorização e sem as formalidades exigidas pela lei" (art. 159), submetendo o infrator à pena de multa. O uso próprio, no entanto, ainda não era delito.

o modelo da Convenção de Haia, a lei brasileira previa punição para todo tipo de utilização dessas substâncias que não seguissem prescrições médicas. O Brasil se faria presente em todas as outras convenções sobre controle de drogas dali em diante, assinando acordos e reformando seu ordenamento interno mediante ratificação dos compromissos internacionais.

Segue-se daí um período de quase meio século em que vigorou o modelo de política criminal denominado de “modelo sanitário”, que Nilo Batista (1997) diz ser caracterizado pelo aproveitamento dos saberes e técnicas higienistas, com as autoridades policiais, jurídicas e sanitárias exercendo funções contínuas, às vezes fungivelmente.

É que, “ocorreram, nesse período, outras alterações legislativas com nítida preocupação higienista, em decorrência de compromissos assumidos em convenções internacionais, o que terminou por implantar um sistema médico-policia” (RIBEIRO, 2016, p. 5).

Assim, o Decreto 4.294 de 1921 evidencia a vontade da legislação brasileira pela sintonia com as recomendações internacionais. O dispositivo revogou o artigo 159 do Código Penal de 1890 e especificou o termo entorpecente, como uma qualidade designativa às substâncias mencionadas como venenosas¹⁸ que somente abandonaria a legislação em 2006.

Meses adiante, as intenções políticas da classe médica brasileira ficariam claras quando o referido Decreto foi regulamentado pelo Decreto 14.969 de 1921, que determinava a criação dos sanatórios para toxicômanos, dando mais controle à classe quanto a como e quais substâncias deveriam ser usadas. Assim, é importante “salientar que nessa fase, muito embora o usuário ainda não fosse criminalizado, se verifica a permissão de medidas coercitivas e invasivas em relação aos usuários de drogas como o tratamento obrigatório, a internação compulsória e interdição de alguns direitos” (RIBEIRO, 2016, p. 5).

Luciana Boiteux Rodrigues (2006) também destaca a influência dos médicos na elaboração dos sucessivos decretos da década de 30, visando o aumento do controle médico-sanitarista sobre a vida da população, num crescente “movimento coletâneo de medicalização das instituições, medidas higienistas sobre contágio e infecção no Rio da febre amarela e da varíola”, que Nilo Batista (1997) chama de um sistema médico-policia.

O viciado, diante o discurso adotado pelo modelo desta época, era tratado como doente, com técnicas similares às do contágio e infecção da febre amarela e varíola e não era criminalizado, mas objeto de notificações compulsórias para internação com decisão judicial informada com parecer médico. Esse controle médico fazia depender o término da internação

18 Art. 1º Vender, expôr á venda ou ministrar substancias venenosas, sem legitima autorização e sem as formalidades prescriptas nos regulamentos sanitarios: Paragrapho unico. **Si a substancia venenosa tiver qualidade entorpecente**, como o opio e seus derivados; cocaína e seus derivados. (grifou-se)

de um atestado médico “de cura”, passando o dependente de drogas a estar sujeito a um controle social-médico intenso, bem adequado ao modelo sanitário da época.

“A partir desse momento, percebe-se o fenômeno que Zaffaroni depois vai chamar de “multiplicação dos verbos”, característico das legislações de drogas latino-americanas sob a influência da política internacional proibicionista” (RODRIGUES, 2006, p. 137-138), que se intensificaria a partir das Convenções de Genebra, e se conceitua basicamente em ampliar o tipo penal do tráfico e consumo de drogas, utilizando mais e mais verbos nos dispositivos legislativos, intencionando-se maior repressão e controle sob as drogas por meio do Direito Penal e o aparato policial.

3.1 AS CONVENÇÕES DE GENEBRA (1925, 1931, 1936)

Após a Convenção de Haia, em 1912, a primeira guerra mundial estabelece um hiato nas reuniões internacionais, contudo entre 1920 e 1930, década da Grande Proibição nos EUA, sob a batuta da Liga das Nações, houve três encontros internacionais. O acordo feito em 1925 ampliava o conceito de substâncias entorpecentes e reforçava a imposição dos dispositivos da convenção de Haia de 1912. Os EUA ficaram insatisfeitos com os resultados do acordo de Genebra em 1925 - que revisou a Convenção Internacional do Ópio de 1912, assinada pela Liga das Nações em 1922 - e entre 1931 e 1936 exerceriam forte pressão política internacional para maior rigidez no controle e combate às drogas. Organizaram, assim, outras duas convenções que mudam o curso das políticas de drogas, visto que elas contribuíram para o fortalecimento de uma política internacional repressiva não só em relação ao tráfico, mas ao consumo de drogas.

Foi designado como chefe da delegação norte-americana nas Convenções um personagem que atuaria de forma crítica neste cenário e que, exercendo sua influência política, traria uma guinada violenta ao lado repressor das leis de drogas. Harry Anslinger era seu nome, e usaria do alcance proporcionado por seus cargos políticos nos EUA para, ao seu prazer, proclamar uma guerra implacável contra as drogas.

É que, Harry também era encarregado de supervisionar o departamento americano que fiscalizava o cumprimento da Lei Seca, em um momento, como já foi dito, que escândalos de corrupção eram rotina, diante do forte poder econômico das organizações criminosas que lucravam com o mercado ilícito de álcool.

Em 12 de agosto de 1930, Harry Jacob Anslinger (1892-1975) assumia o recém-criado Federal Bureau of Narcotics (FBN), vinculado ao Departamento do Tesouro. Anslinger, que ficou conhecido por ser responsável pela criminalização da maconha em seu país, assumiu as

negociações da Conferência sobre a Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas em 1931. A essa altura, os EUA já eram o principal patrocinador da Sociedade das Nações, o que lhe garantia maior força na formulação das proposições junto ao Comitê Central do ópio (ESCOHOTADO, 1992).

Assim como outros americanos conservadores, Anslinger também era partidário da proibição, não só por ocupar o dito cargo, mas porque acreditava que a nação só progrediria com o controle dos impulsos da depravação das massas, que leis rígidas poderiam livrar o país do álcool e das drogas, e isso traria, em sua cabeça, um progresso sem igual à sociedade. Essa filosofia viria criar um verdadeiro exército exclusivamente para o combate ao tráfico de entorpecentes.

Após a falha cabal da Lei Seca sob o olhar fiscalizatório de Anslinger, o homem se viu em situação que o montante de recursos públicos e poder que possuía para o combate do mercado ilícito de álcool esvaeceria em um piscar de olhos. Suspeito, portanto, o fato de que, sem um inimigo interno para combater, ele elegeu os novos vilões da América do Sul como a nova ameaça aos valores da família de bem americana, apontando a *cannabis* e a cocaína, desta vez, como os demônios que deturpavam tais valores.

Harry Anslinger, ficou conhecido por enfatizar, principalmente, a proibição da *cannabis* no país. Mais tarde, ficariam evidentes seus interesses particulares econômicos, já que o cânhamo e seus derivados, estavam derrubando a indústria do papel, pois serviam de matéria prima mais barata do que a das madeiras que eram controladas por amigos pessoais de Anslinger, como William Randolph Hearst. Hearst era um aliado poderoso na guerra contra a maconha. Era dono de uma imensa rede de jornais e de grandes plantações de eucalipto. Muitos o consideravam a pessoa mais influente dos Estados Unidos naquela época. Assim como Anslinger, ele também usaria de sua influência para atingir seus objetivos pessoais, o sucesso de sua indústria de eucaliptos sobre a indústria da fibra do cânhamo.

Ainda, “Anslinger era sobrinho por afinidade do secretário do Tesouro, Andrew Mellon, um banqueiro que estava financiando a crescente dinastia petroquímica dos Du Pont¹⁹. Fora Mellon, pessoalmente quem havia designado Anslinger para seu cargo” (ROBINSON, 1999, p. 94). Assim, a retirada do imenso potencial industrial do cânhamo da competição comercial também traria vantagens à mais um amigo pessoal de Anslinger.

19 DuPont é uma empresa americana e a segunda maior empresa química do mundo em termos de volume de capital, e a quarta em termos de receita. Sua linha de atuação abrange produtos químicos, fibras, polímeros, produtos agrícolas, entre outros. A DuPont desenvolveu e patenteou diversos produtos importantes, como o nylon, que é a principal fibra sintética a ser usada hoje em dia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/DuPont> . Acessado em 08/07/2018

Decididos a atingir seus interesses políticos e econômicos com a proibição da maconha, Anslinger e Cia. fizeram uso de seus poderes de influência para veicular informações da maneira que desejavam e de acordo com seus interesses. Investiram em campanhas midiáticas, como curtos filmes na TV e pôsteres que propagavam uma noção subjetiva, deturpada e exagerada acerca do uso de substâncias, principalmente a *cannabis*, resultando na criação de um imaginário popular de terror e sensação de insegurança. Tal força permitiu que a Conferência de 1931 estabelecesse regras mais rígidas no sistema comercial entre os países.

A próxima Convenção seria realizada em Genebra, em junho de 1936 e daria origem ao tratado que recebeu o título de “Convenção para Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas”. A Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas marca o surgimento de um modelo de combate às drogas mantido até hoje, influenciando e uniformizando o uso do Direito Penal no combate e repressão do uso e comércio de drogas.

Na ocasião, os EUA queriam tornar o tipo penal do tráfico de drogas o mais abstrato possível, de forma a evitar que fosse necessário comprovar o dolo do agente; buscaram criar um delito de fácil apuração e condenação. Ficaria claro o início do abuso do Direito Penal. Seria explícito, na verdade, pois no artigo 2 do instrumento, os países deveriam se comprometer em elaborar disposições legislativas necessárias para criminalizar, quem ousasse contrariar os dispositivos legais fundamentados na convenção.

Cabe o comentário de que também firmar-se-ia nas Convenções uma evidente afronta à soberania dos países signatários com relação à questão legislativa das drogas. No Brasil, mais ainda, porquanto Valois (2016, p. 5), diria que, na Convenção de 1936, o país sequer tinha uma delegação. “Mandou um representante, escolhido dois dias antes, certo de suas ‘cordiais relações e certa intimidade’ com a delegação dos EUA, país que considerava ter ‘o melhor modelo para a nossa polícia repressiva’.”

Ficaria nítido, a dita submissão do Brasil às tratativas internacionais em 1936, com a edição do Decreto 780/36, modificado pelo Decreto n.º 2.953/38 e o Decreto-Lei n.º 891/38, que insere a política de drogas brasileira de forma definitiva na visão proibicionista relativa às substâncias entorpecentes, adotando um modelo repressivo de política sobre drogas via Direito Penal. Seria este último, segundo a Magistrada Maria Lucia Karam (2016), promulgado na ditadura do Estado novo, que a proibição no Brasil atinge seu ápice.

A história da proibição das drogas pronuncia que, muito mais do que cientificidade, interesses econômicos e políticos somados a concepções reducionistas, subjetivas e morais são inseridos no corpo jurídico internacional sem qualquer discussão, o que acarretou consequências nefastas a toda a sociedade brasileira, que aceita de maneira *pavloviana* a relação

causa-efeito entre drogas e violência perpetuada pela noção negativa das drogas difundida nesta época.

Em 14.12.1932, foi feita uma alteração na legislação, com a edição da Consolidação das Leis Penais (CLP), antes mesmo da elaboração da nova Constituição de 1934 (RODRIGUES, 2006, p. 139). O Decreto 20.930 de 1932, criminalizava a posse ilícita²⁰, e foi o primeiro diploma penal brasileiro a utilizar a expressão "substâncias tóxicas" para tratar da questão das drogas, como substâncias tóxicas correspondiam ao ópio, a cocaína e a maconha.

“Segundo o art. 44 do Decreto n. 20.930/32, o viciado era tratado como doente, tendo sido aproveitados saberes e técnicas higienistas na montagem das estratégias de controle, com a inclusão da drogadição em doença de notificação compulsória”. (RODRIGUES, 2006, p. 138) Em seu artigo 25 foram tipificadas as ações de vender e induzir ao uso, no mesmo tipo, e incluídos diversos verbos ao tipo básico do tráfico, sancionado com pena de um a cinco anos de prisão e multa.

Após um breve período de normalidade institucional, com a proclamação pela Assembleia Constituinte da Constituição de 1934, que reafirmou princípios e garantias fundamentais, em 1936 surgiu o Decreto nº 730, que instituiu a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, cuja atribuição, dentre outras, era esboçar um anteprojeto de consolidação de todas as leis e decretos até então editados sobre a matéria. (RODRIGUES, 2006) Mais tarde a Comissão traria subsídios para a Lei de Fiscalização de Entorpecentes que previa quais substâncias eram consideradas entorpecentes e estabelecia as exigências, medidas de fiscalização e controle para a extração, produção, transformação, preparação, posse, importação, exportação, transporte, venda e compra, que ficavam a cargo da Secção de Fiscalização do Exercício Profissional de Departamento Nacional de Saúde.

O golpe de Estado de 1937 deu início à era do Governo Vargas, caracterizado pela censura e ausência de liberdades individuais, com a outorga da Carta de 1937 e o fechamento do Congresso. Sob inspiração autoritária, característica essa que será seguida pelas legislações nas décadas seguintes, foi editada a “Lei de Fiscalização de Entorpecentes” (Decreto-lei n. 891/38), inspirada na 2ª Convenção de Genebra de 1936, estabeleceu restrições à produção e ao tráfico,

20 Art. 26. Quem for encontrado tendo consigo, em sua casa, ou sob sua guarda, qualquer substância compreendida no art. 1º, em dose superior, à terapêutica determinada pelo Departamento Nacional de Saude Pública, e sem expressa prescrição médica ou de cirurgião dentista, ou quem, de qualquer forma, concorrer para disseminação ou alimentação do uso de alguma dessas substâncias. Penas: três a nove meses de prisão celular, e multa de 1:000\$0 a 5:000\$0. Parágrafo único. Em circunstâncias especiais, mediante declaração do médico regularmente inscrito no Departamento Nacional de Saude Pública, poderá ser excedida a dose terapêutica acima determinada, devendo em tais casos ser apresentada pelo próprio médico, à autoridade sanitária, a justificação do emprego do entorpecente.

detalhou regras para internação e a interdição civil de toxicômanos. Pela primeira vez foram enumeradas e descritas todas as substâncias sob controle e fiscalização administrativa (RODRIGUES, 2006).

Não obstante, é com a edição do Decreto-Lei n.º 891/38, que genuinamente o Brasil se insere na política proibicionista relativa às substâncias entorpecentes, adotando um modelo repressivo de política sobre drogas. No quesito do tráfico de drogas diferenciava o uso da conduta de tráfico, a qual cominava uma pena privativa de liberdade de um a cinco anos, enquanto a conduta de ter consigo ou possuir tais substâncias em estabelecimento, manteve a pena de 1 a 4 anos de prisão. No mesmo norte, a Lei tratava o usuário de drogas como um doente, com a possibilidade de internação e interdição civil dos toxicômanos ou intoxicados habituais.

Este decreto antecipou a punição para os atos preparatórios (plantar, cultivar, colher) e tornou mais radical a internação obrigatória, que poderia ocorrer "quando provada a necessidade de tratamento adequado ao enfermo, ou for conveniente à ordem pública" (art. 29 §), não poderia ser no domicílio (art. 28) e poderia ser por tempo indeterminado (art. 29, caput), o que evidencia novamente a preponderância da ameaça invisível do uso de drogas em detrimento da valorização das liberdades individuais e dignidade do usuário.

Esta alternância de decretos na década de 30 evidencia as sucessivas tendências das Convenções Internacionais, que confirmaram a influência internacional, marcadamente dos Estados Unidos, sofrida pelo Brasil. Trata-se, no dizer de Nilo Batista (1997), em confluência com Salo de Carvalho (1997) e Luciana Boiteux Rodrigues (2006), da internacionalização do controle, característica permanente do modelo sanitarista, reformado de fora para dentro, cujo a legislação interna funciona como ressonância dos referidos tratados.

No advento da Constituição de 1937, surgiu um novo modelo de legislação que rompia com o modelo liberal de antes com a elaboração do Código Penal de 1940. No novo código firmou-se a opção por não se criminalizar o consumo de drogas, perdurando, no entanto, o estereótipo da figura do drogadito, visto como um doente sem noção da realidade, justificando o tratamento compulsório novamente. Ao mesmo tempo, se intensificava o controle penal sobre as drogas, com a crescente utilização do penalismo jurídico como forma de controle social sobre os atos de comércio, defendendo novamente o estereótipo do traficante criminoso. Como exemplo da intensificação da repressão penal ao comércio e uso de drogas, podemos citar o Decreto-Lei n.º 4.720 incluiu no Código a previsão dos tipos de cultivo, extração de plantas entorpecentes e a purificação de seus princípios ativos.

Na avaliação de Luciana Boiteux, Nilo Batista (1997) diz que o Código de 1940 “confere à matéria uma disciplina equilibrada”, com a descriminalização do consumo de drogas e a redução do número de verbos, em comparação com a legislação precedente.

Todavia, o período de redemocratização na década de 50, e com o grande crescimento urbano decorrente da internacionalização da indústria brasileira, a crescente violência nos principais centros urbanos do Brasil faz com que a atividade legislativa passe a dar enfoque em crimes contra a propriedade e de maior potencial ofensivo, como o roubo e o furto, que são rotina para as metrópoles até hoje em dia.

As drogas voltariam aos holofotes anos após, quando a instalação da Ditadura Militar no Brasil, em confluência com as novas diretrizes internacionais da época ditarão o rumo da política de drogas no Brasil para os anos seguintes.

A partir das primeiras estratégias internacionais de controle, os países, já no âmbito das Nações Unidas, assinaram as três convenções sobre drogas que hoje são a referência legal para todos os países signatários. Nelas, foram estabelecidas as linhas mestras do controle internacional de drogas vigente até os dias de hoje, tendo sido concluídas três convenções sob seus auspícios, ainda hoje em vigor (RODRIGUES, 2009, p. 18).

Assim sendo, o sistema atual é formado por três grandes tratados ainda em vigor: a Convenção Única de 1961, a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico de Drogas Ilícitas de 1988, que possuem maior número de ratificações do que países-membros da ONU. As três convenções aparecem para conceber um imenso aparato administrativo com órgãos investidos do ilusório poder de controlar a evolução mundial do fenômeno do uso e comércio de drogas, e de monitorar os Estados-Membros no cumprimento das suas obrigações.

Assim, neste momento, ou seja, na década de 60, a conjugação de fatores que convergiram para o estabelecimento da militarização da questão das substâncias psicotrópicas seria o golpe militar de 1964, que criaria as condições propícias para o surgimento da política criminal que se denominou de modelo bélico, apoiando-se, ainda, no que é preceituado nas orientações internacionais da época, principalmente a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961.

3.2 A CONVENÇÃO ÚNICA SOBRE ENTORPECENTES (1961)

Para melhor contextualizar o surgimento de tal Convenção, é importante lembrar que até o final da década de 1950 vigorava o estereótipo cultural: a droga era identificada por grupos “marginais”. Devido ao fato de que na década de 50 e 60, mesmo mantida sua política proibicionista, os EUA foram atingidos por uma grande onda de consumo de cocaína,

principalmente entre parcelas marginalizadas da sociedade. Seu consumo e comportamentos de drogadição foram prontamente relacionados como de “exclusividade” aos negros. Ou seja, os consumidores de drogas dos guetos eram alçados à condição de inimigos da população.

No entanto, o movimento “*beat*”, com impacto especial no campo das artes foi o precursor de uma transformação que de início mobilizou jovens americanos, concomitantemente a guerra do Vietnã, e repercutiu no mundo, principalmente entre os jovens da Europa e da América do Sul. Propunham uma crítica radical a sociedade de então. Enfatizavam a liberdade individual associada a causas sociais de diversos tipos. Autoridades como a família e o Estado foram contestadas (VELHO, 1997).

Também, Velho (1997) enfatiza que o movimento *hippie* se colocou como a expressão mais conhecida desses valores, divididos em vários grupos e linhas e que o pacifismo era uma de suas bandeiras, reagindo contra a guerra do Vietnã. E o uso de drogas como a maconha e derivados constituiu-se como marca da relação deles com o mundo. O LSD, cogumelos e outros tipos de alucinógenos também eram usados, mas não de forma tão generalizada.

Assim, quando o consumo de cocaína tomou dimensões maiores, e inegavelmente chegou ao consumo da classe média, o discurso oficial do governo dos EUA, que não conseguia explicar por que as drogas não estavam mais adstritas aos guetos, negros e mexicanos, mas também atingiam os jovens brancos, o problema passou a ser os “traficantes colombianos”, considerados responsáveis pelo vício da juventude americana.

O discurso propagado associava os negros ao uso de opiáceos, os mexicanos à maconha, em especial porque os tornava mais “agressivos” e suscetíveis à ataques psicóticos (DEL OLMO, 1990) e, ainda, os irlandeses ao álcool. Também, após terem as drogas surgido como promissores medicamentos, neste momento, os fármacos deixam a esfera científica, pois chamam a atenção da população pelo potencial recreativo das substâncias. Assim algumas substâncias gradualmente deixam o seu uso médico para um uso hedonista, de prazer e recreação ou, que modificava o comportamento normal para produzir estados alterados de consciência (MUSTO, 2002 *apud* RODRIGUES, 2006, p. 30).

A classe média passou, a partir daí, a ser vista como vitimizada pelas drogas vindas de setores marginais. O que na verdade, seria em decorrência dos movimentos de contracultura da década de 1960, quando a juventude branca passou a se associar às demandas políticas de grupos negros e marginais em busca de direitos civis. A associação do uso de drogas aos grupos marginais era ainda mais conveniente ao discurso, que também suprimia a credibilidade dos movimentos de contracultura da época que a juventude se espelhava, culpando, novamente, as

minorias raciais pela incorporação dos ideais revolucionários em decorrência do uso de drogas (MARTINS, 2013, p. 17166).

Ato contínuo, o fim da guerra do Vietnã marca a exportação dos discursos médico-jurídico e o político-jurídico. A implementação da Convenção Única de Estupefacientes de 1961 se dá na América do Sul ao longo da década, com o apoio de Comissões Nacionais.

Por conseguinte, sob o comando de Richard Nixon, que necessitava de um álibi para ganhar popularidade, o discurso antidroga - e as ações estatais que o externavam -, foram sofrendo um processo de transformação e aprofundamento das medidas iniciadas na década de 1960, que culminou no que chamamos atualmente de **guerra às drogas**.

Em 1961, Harry Aslinger, peça importantíssima para a influência proibicionista desde a Lei Seca nos EUA, volta ao cenário em confluência com os interesses políticos de Nixon, fazendo fortes pressões políticas para o acontecimento da Convenção Única das Nações Unidas sobre Narcóticos, consagrando a proibição em leis domésticas ao redor do mundo.

Assim, novamente com forte influência dos Estados Unidos, a Convenção Única sobre Entorpecentes, aprovada em Nova Iorque em 1961, instituiu um extenso sistema internacional de controle que atribuía a responsabilidade pela incorporação das medidas ali previstas nas legislações nacionais dos respectivos signatários. Tal instrumento classificou em listas quais drogas deveriam ser alvo da guerra, fixou a competência das Nações Unidas em matéria de fiscalização internacional e estabeleceu ambiciosos prazos para a eliminação gradual do ópio no prazo de 15 anos e da coca e da cannabis em 25 anos, mas isso, por óbvio, nunca aconteceu.

Podendo ser considerado o primeiro modelo efetivamente difundido internacionalmente para a repressão e controle de substâncias entorpecentes, o resultado dessa convenção foram 51 artigos cuja finalidade era classificar os entorpecentes, de acordo com suas prioridades; disciplinar os procedimentos para a inclusão de substâncias nas listas restritivas; deliberar que a fiscalização internacional de entorpecentes ficaria sob competência da ONU, que versaria sobre as medidas que os países deveriam adotar internamente para efetivar os enunciados da convenção alhures. Oficialmente, a UNODC²¹ diz que,

Esta convenção tem o objetivo de combater o abuso de drogas por meio de ações internacionais coordenadas. Existem duas formas de intervenção e controle que trabalham juntas: a primeira é a limitação da posse, do uso, da troca, da distribuição, da importação, da exportação, da manufatura e da produção de drogas exclusivas para uso médico e científico; a segunda é combater o tráfico de drogas por meio da cooperação internacional para deter e desencorajar os traficantes.

²¹ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **Drogas: marco legal**. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>. Acessado em: 18/04/2018

Em seu preâmbulo, diz que a razão do incremento do controle seria “a preocupação com a saúde física e mental das pessoas”. O meio para alcançar tal objetivo, no entanto, era somente a absoluta proibição do uso e do comércio de tais substâncias por meio da repressão penal aos violadores da norma, perdurando uma visão reducionista sobre o uso de drogas fortemente divulgada até o final do século XIX.

Então, em 1961, a Convenção Única Sobre Entorpecentes de Nova York - ratificada por cerca de cem países, liderados pelos Estados Unidos - aponta as medidas que deveriam ser adotadas no plano nacional, dos países que a ratificaram, para a efetiva ação contra o tráfico ilícito, prestando aos Estados assistência recíproca em luta coordenada, providenciando que a cooperação internacional entre os serviços se faça de maneira rápida.

Trouxe disposições penais, recomendando que todas as formas dolosas de tráfico de entorpecentes fossem criminalizadas, embora ressalvando expressamente a reserva do que disposto na Constituição de cada uma das Partes, inclusive de atos preparatórios, nas regras postas em seu artigo 36²² e recomendou tratamento médico aos toxicômanos.

Cabe ressaltar: para MacRae (2001), a Convenção Única de 1961, com suas quatro listas anexas em que elencadas as substâncias e matérias primas proibidas, não recebem uma definição científica, e a expressão “substância psicotrópica” é usada sem qualquer critério. Ainda, a principal característica do discurso imposto neste tratado, segundo Rosa Del Olmo (1990), é traçar distinção entre consumidor e traficante, ou seja, entre o doente e o delinquente.

Com isso, dá-se o início do “pânico” das drogas, com a profusão de discursos importados sem coerência alguma com a realidade do continente sul-americano. Falava-se dos riscos da droga em geral a partir dos efeitos genéricos do abuso da heroína. Na ausência da aludida droga, a *cannabis*, na América do Sul, passa a ser associada à “libertação interior” e, por isso, assume o papel “contrarrevolucionário” da heroína nos EUA. Contudo, o discurso se adaptava dependendo da classe social que a consumia: na favela, a *cannabis* provocava agressividade; já entre a classe média, apatia (DEL OLMO, 1990).

22 Assim dispõe o referido artigo, como promulgado pelo Brasil pelo Decreto n.º 54.216 de 1964: “Com ressalva das limitações de natureza constitucional, cada uma das Partes se obriga a adotar as medidas necessárias a fim de que **o cultivo, a produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em geral, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, entrega a qualquer título, corretagem, despacho, despacho em trânsito, transporte, importação e exportação de entorpecentes**, feitos em desacordo com a presente Convenção ou de quaisquer outros atos que, em sua opinião, contrários à mesma, sejam considerados como delituosos, se cometidos intencionalmente, e que as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena prisão ou outras de privação da liberdade”. (grifou-se)

Nesse momento o foco da política americana passou a ser dirigido à intervenção militar no continente sul-americano, como forma de controlar e/ou impedir a chegada da droga em seu território, razão pela qual foram travadas verdadeiras operações de guerra, que consumiram milhões de dólares dos contribuintes norte-americanos. (RODRIGUES, 2006, p. 65).

Nesse sentido, Salo de Carvalho (1997, p. 30) diria que aos traficantes recai o discurso jurídico que define o estereótipo criminoso, e passam a ser considerados como corruptores da sociedade. Sobre o consumidor, incidiria o discurso médico, consolidado pelo modelo médico-sanitário em voga na década de cinquenta, que difunde o estereótipo da dependência.

MacRae (2001), diz que desde o início da reprodução do “discurso médico-jurídico” a questão vem sendo tratada no âmbito dos interesses políticos e econômicos das diferentes nações envolvidas e, na prática, as considerações estritamente voltadas para questões de saúde nem sempre têm recebido a atenção que lhes é atribuída no nível dos discursos oficiais.

Dentre as várias críticas ao proibicionismo, podemos destacar, neste sentido, seu caráter autoritário e desrespeitoso aos modos de vida alternativos, e de outras culturas, “pois pretende impor a sociedades bem mais complexas e diversificadas uma moral de temperança e virtude de determinado grupo social” (RODRIGUES, 2006, p. 48). Um claro exemplo desta política genocida e até mesmo etnocida, imposta pelos organismos internacionais, é a inclusão da folha de coca nas listagens de drogas ilícitas a serem eliminadas, destruindo culturas seculares dos povos andino (CARVALHO, 1997, p. 38).

Há de se considerar, portanto, que estes acordos internacionais, abordam a questão da droga a partir de uma perspectiva limitada, e reducionista, introduzindo classificações de natureza estritamente farmacológica, dando quase nenhuma atenção a fatores de ordem social ou cultural acerca do uso e abuso das mais diversas substâncias, nos mais diversos seios sociais, e tampouco se preocupando com os objetivos propostos pelas próprias normas impostas.

Em resumo, entende-se que o reforço em políticas repressivas na metade do século XX resultou num controle através da lei penal, com penas de encarceramento sanitário aos usuários que, no fundo, encobria um controle social dos grupos marginais da sociedade.

Portanto, mesmo que o preâmbulo da aludida convenção tenha como a razão do incremento do controle de drogas internacional “a preocupação com a saúde física e mental das pessoas”, o meio para alcançar tal objetivo era exclusivamente a absoluta proibição do uso e do comércio de tais substâncias e a repressão penal aos violadores dessa norma” (RODRIGUES, 2009, p. 18).

A década de 60, então, é marcada pela transnacionalização do combate à droga, notadamente mediante a criação de agências e diplomas jurídicos internacionais destinados ao

controle e à investigação do tráfico. Salo de Carvalho (1997, p. 38) enuncia bem as consequências da visão reducionista adotada pelos tratados internacionais em decorrência da forte influência da cultura puritana estadunidense. Diria ele que:

a solução da transferência ilusória do problema para os países produtores resulta, para estes, na obrigação de criar guerra interna. A cômoda posição das agências centrais (EUA) instaura modelo genocida que, no dizer de Rosa dei Olmo, criaram resultados desastrosos porque, sendo importados e impostos, estes discursos alheios não levavam em conta a diferença entre as drogas e entre os grupos sociais envolvidos.

Os reflexos do projeto externo norte-americano incidiram diretamente nas políticas de segurança pública de praticamente todos os países da América do Sul, que passaram a assumir o discurso dos EUA, pois, “ao passo que os Estados Unidos impõem sua política econômica e transnacionalizam a ideologia da Segurança Nacional, na década de sessenta, os países da América do Sul também incorporariam dispositivos repressivos em suas legislações nacionais no processo de combate às drogas” (CARVALHO, 1997, p. 31).

O discurso paulatinamente se alteraria, carregado de argumentos subjetivos e morais, absorvidos no âmbito jurídico, passaria a sustentar de forma genérica que o contato de jovens com as drogas ilícitas devia ser compreendido, no quadro da guerra fria, como uma estratégia do bloco comunista para abalar as bases morais da civilização cristã ocidental, e que o enfrentamento da questão devia valer-se de métodos e dispositivos militares, pois tratava-se de uma ameaça de “ordem pública”.

Para Nilo Batista (1997), a “disseminação” dos tóxicos nesta época, era vista como uma tática subversiva e a estratégia da guerra às drogas era defendida como a busca da eliminação do mal, enquanto que no plano internacional “o novo front das drogas reforçava as fantásticas verbas orçamentárias do capitalismo industrial da guerra”

Portanto, em análise ao contexto histórico que favoreceu a mudança do modelo sanitário para o modelo bélico, pode ser dito que a década de 60 é marcada pela "guerra fria", pela doutrina da “segurança nacional”, e por uma corrida militar onde a aliança de setores militares e industriais fez tornar a militarização sinal de desenvolvimento nacional.

No Brasil, a década de 60 é marcada politicamente pelo Golpe Militar de 1964, que aumentou a repressão de todas as formas em todas as esferas, inclusive na repressão às drogas, e pela promulgação da Convenção Única de Entorpecentes de 1961 no mesmo ano. Ainda, pela influência norte-americana, criou-se a figura do traficante como o inimigo interno, em substituição à ameaça comunista, que ultrapassou os limites da guerra fria e persiste até hoje.

É neste momento que a política criminal de drogas passa a se ajustar à metáfora da guerra. Nesta ocasião, criaram-se as condições para a implantação daquilo que Nilo Batista (1997) batizou de modelo bélico, com o ingresso definitivo do Brasil no cenário internacional de combate às drogas.

Começam a ser reproduzidos discursos que passaram a traçar uma noção de combate ao inimigo, que deve ser exterminado, com o aval da sociedade. Reunia-se o elemento religioso-moral com o elemento bélico, que resulta numa verdadeira guerra, com aparato policial altamente militarizado em decorrência da **doutrina da Segurança Nacional**²³, validada por conceitos subjetivos e religiosos que permitiam qualquer tipo de tratamento em retaliação aos culpados pela ameaça e desordem da sociedade. Para Salo de Carvalho (1997), a Doutrina de Segurança Nacional, associada ao desenvolvimento tecnológico, possibilitou o desencadeamento de uma política de repressão integrada e a otimização de um projeto transnacional de “guerra às drogas”.

O Brasil ficou aparelhado com instrumentos de controle ideológicos elaborados pela Escola Superior de Guerra e modelou-se a Doutrina de Segurança Nacional sob o lema de que “o que é bom para os EUA, é bom para o Brasil”. Também, juntamente com a noção estabelecida pelos EUA dos inimigos internos, primeiramente associados aos comunistas, e mais tarde aos traficantes de drogas, o Brasil passou a integrar, definitivamente o modelo de política criminal bélico.

Para além do comprometimento oficial com o sistema internacional de controle de drogas, as estreitas ligações do Brasil com os Estados Unidos levaram à adoção do modelo proibicionista norte-americano de combate às drogas, que foi implementado como parte da política externa dos EUA nos países da América Latina (RODRIGUES, 2006, p. 134).

Com a edição do Decreto nº 54.216, promulgou-se a Convenção Única sobre Entorpecentes. Por conta do estabelecimento de uma obrigação criminalizadora, com a

23 “A Doutrina de Segurança Nacional surgiu em consequência da Guerra Fria. Terminada a Segunda Guerra Mundial, toda uma geração de militares brasileiros passou a frequentar cursos militares norte-americanos. Quando esses oficiais retornavam dos EUA, já estavam profundamente influenciados por uma concepção de “defesa nacional”. Tanto que alguns anos mais tarde vão criar a Escola Superior de Guerra (ESG), vinculada ao Estado Maior das Forças Armadas. Essa escola foi estruturada conforme sua similar norte-americana, National War College. Foi dentro da ESG que se formulou os princípios da Doutrina de Segurança Nacional e alguns dos seus subprodutos, como por exemplo, o Serviço Nacional de Informações (SNI). Essa doutrina, que vai virar lei em 1968, com a publicação do decreto-lei no. 314/68, tinha como objetivo principal identificar e eliminar os “inimigos internos”, ou seja, todos aqueles que questionavam e criticavam o regime estabelecido. E é bom que se diga que “inimigo interno” era antes de tudo, comunista.” Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Doutrina_de_seguran%C3%A7a_nacional_\(Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Doutrina_de_seguran%C3%A7a_nacional_(Brasil)). Acessado em: 08/07/2018

enumeração de nada mais que dezoito condutas, Maria Lucia Karam (2016) denunciaria a maneira “voraz e exibicionista” do “estilo tipificador”, que marcaria a legislação brasileira nas décadas por vir. No mesmo ano, edita-se a Lei 4.451/64, que introduz a tipificação da ação de plantar as matérias primas das substâncias proibidas, ainda mantidas as penas de 1 a 5 anos de reclusão. De acordo com Salo de Carvalho (1997), após a aprovação da Convenção Única sobre Entorpecentes, pelo Decreto 54.216 de 1964, a adesão ao modelo-bélico exemplado no documento passou a ser plena.

Outra modificação legislativa na questão das drogas introduzida pelo regime militar foi o Decreto-lei 385, de 26.12.1968, que alterou o art. 281 do Código Penal, indo contra a orientação internacional de diferenciação ao equiparar a conduta do usuário à do traficante, além de outros aspectos agravantes.

Para Salo de Carvalho (1997), "o Decreto-Lei nº 385/68 abalou a consciência científica e jurídica da nação, dividindo juristas, médicos, psiquiatras, psicólogos", pois passa a criminalizar o consumidor com pena idêntica à do traficante. Era o auge, até então, da política proibicionista. O Estado, dessa forma, além de se desonerar do ônus de cumprir os compromissos assumidos ao tratar o usuário como doente, aumentaria sua clientela penal – este objetivo, por óbvio, não é declarado, tampouco admitido.

Apesar da constante associação droga-criminalidade, a forte repressão ao tráfico e consumo de drogas não surte efeito e, em 1969, os índices de violência continuam a aumentar sob a regência do Presidente Médice. Ignorando a ausência de causa-efeito, o Código Penal de 1969 é introduzido prevendo o crime de comércio, posse ou uso de entorpecentes, sem pena mínima e com pena máxima de seis anos.

Três anos depois, surge lei específica sobre a matéria – a Lei 5.726/71 –, que já esboçou, em seu primeiro artigo, a preocupação no combate ao tráfico como sendo um dever de todos, com a necessidade premente de colaboração na delação. A lei em questão transpôs, no âmbito penal, aqueles que seriam os espectros da Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170 de 1983) e impôs grande repressão.

Aqui, ainda se preserva o discurso médico-jurídico, reproduzindo uma falsa realidade, distorcida e extremamente maniqueísta ao dividir a sociedade entre os ‘bons’ e os ‘maus’. O usuário habitual como dependente - estereótipo da dependência – e o traficante como delinquente - estereótipo criminoso (CARVALHO, 1997).

A Lei 5.726/71 renova a redação do artigo 281 do Código Penal e modifica o seu rito processual, criando um procedimento mais célere", limitando os direitos de defesa e garantias, sendo que se manteve a previsão de prisão para o usuário aumentando a pena para o crime de

tráfico. A lei trouxe a inimputabilidade do usuário pois "*em razão do vício, não possui este a capacidade de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento*" (art. 10). Também, estaria sujeito a uma medida de recuperação, consistente em internação em estabelecimento hospitalar para tratamento psiquiátrico pelo tempo necessário à sua recuperação.

Assim, não mais considerava o dependente como criminoso, o que representava real e coerente iniciativa na repressão aos estupefacientes, chegando a ser considerada exemplar em nível mundial. Tal fato, porém, escondia faceta ainda perversa da Lei, que é de não diferenciar o usuário eventual (ou experimentador) do traficante (CARVALHO, 1997). Também, para Rodrigues (2006), ao tratar o dependente como inimputável, forçando-o ao tratamento por medida de segurança, a lei demonstra seu caráter repressivo em uma lógica sanitarista de tratamento coercitivo.

O diploma ainda manteve as tipificações das condutas relacionadas à produção, ao comércio e ao consumo nas regras do artigo 281 do Código Penal, elevou a pena máxima de 5 para 6 anos, introduziu a quadrilha específica para o dito "tráfico", prevendo a possibilidade de sua formação com apenas duas pessoas (a famosa "quadrilha de dois"), com penas de 2 a 6 anos de reclusão, e impôs o trancamento da matrícula do estudante encontrado com as substâncias proibidas, bem como a perda do cargo de diretores de estabelecimentos de ensino que deixassem de comunicar às autoridades sanitárias os casos de uso e "tráfico" ²⁴ dessas substâncias no âmbito escolar.

Sobre este último aspecto, como salientou Nilo Batista (1997), a Lei utilizou da estrutura normativa da imposição do dever jurídico, fundamento dos ilícitos omissivos, para converter opiniões divergentes em espécie de cumplicidade com as drogas.

Já em 1973, acontece o Acordo Sul-Americano sobre Estupefacientes e Psicotrópicos, que apresentava características médico-jurídicas, que se converteu na estrutura tipológica da Lei 6.368 de 1976. A Lei sancionada por decreto pelo então presidente, Ernesto Geisel, em seu artigo 3º, estipulava a criação de um Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão. O legislador optou por uma lei especial de drogas em um movimento de descodificação do Direito Penal.

A Lei de Tóxicos de 1976 substituiu a legislação de 1971 e revogou o artigo 281 do Código Penal vigente. Também, compilou as leis de drogas em uma só lei especial. O primeiro

²⁴ Diretores de escola ficavam obrigados, sob pena do cargo, a denunciar casos de uso e tráfico ocorridos no âmbito escolar (art. 7º). Aliás, se assim fizessem estariam prestando "serviço relevante" (art. 24).

capítulo da Lei de Tóxicos de 1976 trata da prevenção por meio da imposição de deveres e penas a pessoas jurídicas, e enuncia a “prevenção do tráfico e do uso indevido de drogas”, muito embora possua caráter evidentemente repressivo, e não preventivo.

“A dependência de tóxicos foi tratada pela lei como um tipo de doença mental e o reconhecimento da inimputabilidade implica na imposição de medida de segurança para tratamento da dependência, enquanto que a “semidependência”, prevista no § único do artigo, leva à redução da pena” (RODRIGUES, 2006, p. 148).

Assim, a Lei 6.368/1976 representou um grande avanço no sentido repressivo pois tipificou várias condutas equiparadas ao tráfico de drogas, bem como, passou a definir as substâncias a serem consideradas ilícitas através de um conceito mais genérico como: “substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”.

Ela, também, não mais determina aos diretores de colégio a delatarem seus alunos usuários de drogas, mas recomenda a adoção de “medidas preventivas” (art. 4º. e § único). Mas, quanto ao tratamento contra a dependência perdura o discurso médico que “defende o tratamento obrigatório como pena, aludindo ao “perigo social da droga”. A concepção autoritária de tal legislação está ainda na possibilidade de imposição de tratamento, ainda que a pessoa não tenha cometido crime algum” (RODRIGUES, 2006).

Ao disciplinar a conduta do usuário (art. 16) de forma distinta da do traficante – prevendo a expressão “para uso próprio” - o tráfico (art. 12) passou a ser interpretado pelos tribunais, de maneira que era necessária a intenção de lucro para a consumação da conduta. Também, “o art. 37 contribui para esta interpretação garantista, ao fixar os critérios legais para a capitulação da conduta, como: natureza e quantidade da substância, local e condições da ação criminosa, assim como as circunstâncias da prisão, a conduta e os antecedentes do agente” (RODRIGUES, 2006, p. 149).

Desta forma, não se pode negar que representou um avanço, já que o sistema político adotava caráter repressivo decorrente da ideologia de segurança nacional, que permanecia firme e forte na época. As penas, neste momento, ainda eram altíssimas, podendo variar de detenção de 6 meses a 2 anos e multa para o porte para consumo pessoal²⁵, e de 3 a 15 anos de reclusão para o tráfico²⁶.

25 Art. 16. Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - Detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa.

26 Art. 12. Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou

Apesar das altas penas para as condutas prescritas, o aumento no consumo e tráfico de drogas no Brasil e no mundo era perceptível por toda a sociedade. A lei, então, apenas fez com que diversos usuários de drogas fossem lançados à cadeia, problematizando ainda mais a situação da superlotação, que já se fazia presente na época. Também, já era cediço que a falência do sistema prisional pátrio impedia a recuperação dos detentos. Não deveria surpreender, portanto, que como efeito, os usuários de drogas, misturados com praticantes de crimes muito mais graves, estariam matriculados em verdadeiras universidades do crime e, ao serem postos em liberdade, contribuiriam no aumento dos índices de violência por todo o país nas décadas por vir.

No pensamento de Luciana Boiteux Rodrigues (2006), as propostas preventivas e o modelo seguido pela referida lei mostravam-se inadequados desde o início”, pois a relativa abertura política promovida pelo presidente Ernesto Geisel fez com que a Lei 6.368/1976, em tese, priorizasse a prevenção sobre a repressão. Mas em análise cuidadosa, a maioria dos seus artigos possui caráter normativo/repressivo e não preventivo.

Assim, a partir de 1964, sob a influência da Convenção de 1961, o projeto internacional de criminalização das drogas encampado pelos EUA se concretiza no Brasil. A repressão torna-se terminologia usual, pois a guerra fria e a ameaça comunista eram usadas como justificava para o aumento do aparato repressivo. A droga a partir dos anos 60 é convenientemente associada aos movimentos de “subversão”, ou todos aqueles que se opusessem à hegemonia política americana, e deveriam ser eliminados à qualquer custo.

3.3 CONVENÇÃO SOBRE SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS (1971)

Para resumir o clima político desta época, lembra-se que o Presidente Nixon publicamente expressou que as drogas “eram o inimigo nº 1 da nação” para justificar a intensa repressão às drogas e o incremento da pressão sobre países produtores e exportadores dos entorpecentes que viriam a tomar conta do cenário da guerra às drogas. O “inimigo externo” estaria representado, novamente, nas figuras dos traficantes latino-americanos, que seriam os carrascos da juventude norte-americana (RODRIGUES, 2006, p. 152).

entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar;
Pena - Reclusão, de 3 (três) a 15 (quinze) anos, e pagamento de 50 (cinquenta) a 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

A Convenção de 1971, então, estabelece um sistema de controle internacional para substâncias psicotrópicas, e, segundo a UNODC²⁷, é uma reação à expansão e diversificação do espectro do abuso de drogas, de acordo, por um lado, a seus respectivos potenciais de criar dependência, e por outro lado, a seus poderes terapêuticos.

Destaque-se que, até então, apenas as drogas narcóticas relacionadas com o ópio, além da *cannabis* e da cocaína, estavam sujeitas a controle internacional, muito embora outras substâncias, como os estimulantes, anfetaminas e LSD, até então fora do controle, tivessem também efeitos psicoativos. Alegou-se, na ocasião, que os efeitos danosos dessas novas substâncias justificariam a extensão a estas dos mesmos controles existentes sobre os narcóticos. George Bush, então representante americano na ONU, angariou 104 adesões de outros países a este protocolo. Contudo, os EUA só o ratificam em 1980 (RODRIGUES, 2009, p. 18).

O Convênio de 1971, que trata especificamente da criminalização nas regras de seu artigo 22, repete, em linhas gerais, o conteúdo da Convenção Única de 1961, e incluiu as drogas psicotrópicas no rol das substâncias proscritas. O artigo 22 da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 estabelece, que cada parte “tratará como delito punível qualquer ato contrário a uma lei ou regulamento adotado em cumprimento às obrigações oriundas da presente Convenção, quando cometido intencionalmente, e cuidará que delitos graves sejam passíveis de sanção adequada, particularmente de prisão ou outra penalidade privativa de liberdade”, muito embora admitisse como alternativa à pena o tratamento, ainda que forçado²⁸ (RODRIGUES, 2006, p. 151).

No ano seguinte, na data de 26 de março de 1972, em Genebra, firmou-se um protocolo modificando e aperfeiçoando a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961. Foi alterada a composição e as funções do Órgão Internacional de Controle de Entorpecentes, ampliadas as informações que deviam ser fornecidas para controle da produção de entorpecentes naturais e sintéticos e salientada a necessidade de tratamento ao toxicômano.

“Tal Protocolo é considerado importante, pois autorizava os Estados a adotarem medidas menos repressivas com relação aos usuários, especialmente a substituição do encarceramento, o que hoje serve como fundamento legal aos países europeus que adotam uma política

²⁷ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **Drogas: marco legal**. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>. Acessado em: 18/04/2018

²⁸ Dispõe o artigo 22, I, b da Convenção da ONU de 1971 que: “quando dependentes de substâncias psicotrópicas houverem cometido tais delitos, as partes poderão tomar providências para que, como uma alternativa à condenação, pena ou como complemento à pena, tais dependentes sejam submetidos a medidas de tratamento, pós-tratamento, educação, reabilitação e reintegração social, em conformidade com o parágrafo 1 do artigo 20”.

alternativa para os usuários que incluem opção de tratamento e redução de danos” (RODRIGUES, 2009, p. 19).

Promulgada no Brasil em 14.03.1977, por meio do Decreto 79.383, a Convenção das Nações Unidas sobre Drogas Psicotrópicas de 1971, para Luciana Boiteux Rodrigues (2006, p. 151), “completou o arcabouço jurídico e determinou a inserção total do Brasil no modelo internacional de controle de drogas”. A professora resume que:

É o período em que o direito penal se consolidou no Brasil como a forma estratégica oficial considerada mais adequada para lidar com o problema da droga. Não obstante os pífios resultados alcançados, diante do aumento do consumo de drogas e dos conflitos decorrentes da estratégia policial de controle de drogas nas décadas seguintes, a resposta oficial se manteve a mesma (RODRIGUES, 2006, p. 154).

Assim, na transição para a abertura democrática, pouco se alterou na legislação de drogas, embora algumas reformas positivas tenham sido feitas no Código Penal, em especial no sistema de penas.

No mesmo ano da promulgação da Convenção de 1971, a Lei 6.416 de 1977 criou os três regimes penitenciários atuais e a suspensão condicional da pena não superior a dois anos, tendo a progressão de regime sido aplicada ao tráfico de drogas no Brasil até o fim da década de 90

No ano de 1984, o Código Penal é reformado, e é editada a Lei de Execuções Penais (7.210/84), positivando garantias aos presos numa política aparentemente liberal, pela substituição das penas privativas de liberdade, antecipação da progressão do regime e do livramento condicional a fim de minimizar os efeitos negativos do encarceramento, sobretudo em réus primários, bem como diminuir a população prisional.

Bem recebida por uns, e considerada “cautelosa e tímida por alguns” a Reforma Penal de 1984 modificou o Código de 1940 e, no mesmo momento, a Lei de Execuções Penais (7.210/84) enunciou direitos e garantias aos presos, consagrando uma política criminal considerada liberal para a época, pois introduzia maior racionalização das sanções penais. Medidas substitutivas da pena privativa de liberdade foram previstas no Código, e antecipada a concessão da progressão de regime e do livramento condicional. Para Rodrigues (2006, p. 154) a reforma tinha como objetivo a “minimização dos efeitos nocivos do encarceramento, especialmente com relação aos apenados primários, e redução da superlotação do sistema penitenciário, como medida prática e utilitária.”

Com a inclusão do conceito de crime hediondo no texto constitucional de 1988, no mesmo capítulo dedicado aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, ao contrário do que muitos pensam, a Constituição Cidadã representa, para Rodrigues (2006), um movimento de política

criminal de endurecimento das penas. Entretanto, nesse momento histórico, o endurecimento do sistema penal não mais possuía a característica observada nos regimes ditatoriais, tendo se moldado aos novos tempos e adotado uma nova roupagem repressiva no âmbito da guerra fria, que influenciaria as legislações brasileiras a partir dos anos 90.

3.4 CONVENÇÃO CONTRA O TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES E SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS (1988)

Durante a década de 1980, a atenção esteve centrada na cocaína, cuja indústria havia florescido na década anterior. Os países andinos eram uma região famosa pela produção de altas quantidades de cocaína e, por isso, se transformaram em um verdadeiro campo de batalha dessa guerra que perdura até hoje.

Pouco a pouco, o sistema internacional de controle foi sendo ampliado e atingiu seu ápice com a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 que “consagrou o *war on drugs* como política de controle do uso e difusão das drogas ilícitas, com base na constatação de que os tratados anteriores tinham falhado por duas razões principais: a resposta punitiva era fraca e existiam muitas lacunas nas legislações nacionais” (REALE JUNIOR, 2005, p. 4).

A expressão foi utilizada pela primeira vez em 1982, pelo presidente dos EUA, Ronald Reagan, por considerar a questão imprescindível para a Segurança Nacional, e que o alto consumo interno de drogas se deve a um problema externo.

A utilização do jargão *war on drugs*, segundo Miguel Reale Júnior, já seria “absolutamente dispensável e até criticável do ponto de vista gramatical e linguístico”, pois somente evidencia a paternidade do modelo bélico, notadamente criado e gerido internamente pelos EUA a partir da década de 1960 e, desde então, exportado e sustentado internacionalmente por políticas comandadas pelo mesmo país.

Assim, no texto final da Convenção:

insiste-se na utilização de termos bélicos, como “guerra às drogas”, “combate” aos traficantes, repressão e “eliminação” nas leis penais. A associação explícita entre o tráfico ilícito de drogas e as “organizações criminosas” também reforça esse modelo, pois se considera que estas teriam como objetivo “minar as economias lícitas e ameaçar a segurança e a soberania dos Estados”, além de “invadir, contaminar e corromper as estruturas da Administração Pública...”. O apelo à guerra era emocional e mesmo irracional. Foi com base neste último instrumento de 1988 que se internacionalizou de forma definitiva a política americana de “guerra às drogas” (RODRIGUES, 2009, p. 19).

Agora, a “guerra contra as drogas” passa a ser instrumento de controle dos cidadãos até mesmo no mais íntimo de seus ambientes, o corpo. O uso de drogas torna-se prerrogativa para a invasão do Estado na vida pessoal do usuário ou do indivíduo que minimamente se relacione ao uso de entorpecentes nas mais diversas searas de convívio. O domicílio passa a ser violável em nome da suspeita de posse de drogas, e o interior do corpo passa a ser jurisdição química do Estado, pois ditará, de maneira paternalista, quais substâncias podem ou não podem ser ingeridas pelo indivíduo, ignorando sua capacidade de decisão e julgamento acerca da periculosidade das drogas. Ainda, o controle “aduaneiro” das fronteiras da pele, torna-se uma dimensão de intervenção e vigilância extremada sobre as populações, que arcam com a limitação de liberdades e direitos em nome da proteção da saúde ou ordem pública, mesmo havendo evidências da ineficiência de tais práticas no combate ao uso e comércio de drogas (CARNEIRO, 2002, pp. 17-18).

Novamente, Reale Júnior (2005) tece sábia observação ao notar que o discurso repressivo de combate às drogas no princípio era associado à um problema de saúde pública, em momento posterior passa a afetar as estruturas administrativas da sociedade, para, enfim, tornar-se uma ameaça às soberanias dos Estados. Apoiando-se em Zaffaroni o autor sintetiza bem a questão da crescente invasão às liberdades individuais e da forte característica paternalista do Estado quanto ao uso de drogas, onde:

além da construção irracional dos tipos penais, acabou-se por erigir uma “nova disciplina jurídica”, com a inversão da máxima do *in dubio pro reo* para *in dubio pro societate*, com o tratamento idêntico dado a partícipes e autores, com o esvaziamento dos bens jurídicos tutelados, com as maiores limitações à defesa dos acusados e forte pressão sobre os juízes quando absolvem – mas não quando condenam (REALE JÚNIOR, 2005, p. 5).

A Convenção de 1988 obrigava os Estados signatários a adotarem as medidas que fossem necessárias para tipificar como crime em suas leis internas todas as atividades ligadas à produção, venda, transporte e distribuição das substâncias incluídas nas listas das Convenções de 1961 e 1971.

Para Maria Lucia Karam (2016) a Convenção de Viena de 1988 nitidamente se inspira na política de “guerra às drogas”, lançada na década anterior e aprofundada na década de 80. Essa escalada repressiva da legislação internacional voltada contra as drogas tornadas ilícitas, naturalmente, se reproduz internamente em cada país desde então.

A ampla aceitação de tal instrumento fez com que a definição de tráfico de entorpecentes contida na Convenção tenha sido contemplada de forma harmônica nos sistemas penais de diversos países, inclusive o Brasil, já em 1991, quando promulgou a dita Convenção.

Foi concluída a Convenção de Viena de 1988, prevendo medidas abrangentes contra o tráfico de droga. Prevê ainda a cooperação internacional através, por exemplo, da extradição de traficantes de droga. A Convenção da ONU Contra O Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 se tornaria em um estratégico mecanismo de controle e interferência na soberania nacional, especialmente nos países da América do Sul.

Com a função manifestada no corpo do tratado de uniformizar a descrição típica das ações ilícitas pelos estados signatários, a Convenção ampliou o alcance das chamadas “ofensas relacionadas com drogas”, pois além da incriminação do tráfico e do uso de drogas, determinou a previsão legal da proibição e apreensão de equipamentos e materiais destinados a uso na produção de estupefacientes e substâncias psicotrópicas; a criminalização da incitação pública do uso e consumo de drogas; a punição da participação no crime de tráfico; a associação, tentativa, cumplicidade e assistência para a prática dos delitos.

Por isso, o tipo penal de associação para o tráfico nasce da influência da Convenção de 1988, pois defendeu a delegação dos EUA, que os líderes do tráfico dificilmente chegam perto das drogas e “seria impossível condená-los sem a possibilidade de acusá-los de associação”.

Enfim, a partir de 1988, é possível afirmar que o modelo da *war on drugs* espalha-se pelo mundo, fundado nas características e princípios citados. Rodrigues (2006) chamaria atenção ao grau de adesão à essas políticas, em contraste à histórica dificuldade de positivamente e signatários aos tratados internacionais de defesa dos direitos civis e políticos, garantias individuais ou direitos humanos.

Nada obstante:

Em 1998, durante a Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o problema mundial das drogas (UNGASS, na sigla em inglês) foi emanada a Declaração dos princípios orientadores da redução da demanda. Naquela ocasião, os países foram instados a manter esforços equilibrados e coordenados entre a redução da demanda e a redução da oferta de drogas, por meio de estratégias integradas para sanar o problema integralmente e não mais se apoiando apenas na redução da oferta de drogas (CHAGAS; VENTURA.. 2010, p. 9).

Na UNGASS de 1998, houve a decisão pela continuidade da política proibicionista. A comunidade internacional assumiu a adoção de medidas comuns e estabeleceu a meta ambiciosa de eliminar o mercado de drogas do mundo até 2008, ou, pelo menos, reduzir seu comércio e

consumo significativamente. A prorrogação do prazo, segundo Reale Júnior, pode ser vista como um sintoma do insucesso da política de guerra adotada 10 anos antes, não foram discutidas quaisquer propostas de revisão do modelo proibicionista, muito embora algumas delegações, como Suíça e Canadá, tenham apresentado experiências nesse sentido. Também, vale mencionar que a abordagem europeia pela política de redução de danos ganhou terreno em relação à abordagem punitiva tradicional defendida pelos Estados Unidos desde o século passado.

Consagra-se, no entanto, que “pela primeira vez a abordagem europeia pela política de **redução de danos**, foi incorporada de fato à política de drogas da ONU, tendo ganhado terreno, ainda que mantida em paralelo a abordagem punitiva tradicional defendida pelos Estados Unidos desde o século passado” (BOITEUX, 2009, p. 44-45). (grifou-se)

Os países presentes reconheceram ainda a importância da redução da demanda de drogas como um pilar essencial no combate global ao uso e tráfico de drogas ilícitas. Foi atribuída maior importância aos programas de prevenção às drogas, buscando evitar o primeiro contato com as substâncias e a ajuda aos usuários e à questão da dependência por meio de tratamento, reabilitação e reintegração social. Nessa Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, os países se comprometeram a reduzir significativamente tanto a oferta quanto a demanda de drogas até o ano 2008, por meio de políticas que equilibrem as políticas de redução da demanda e redução da oferta (CHAGAS; VENTURA.. 2010, p. 10).

“O final do século XX marca um momento em que o proibicionismo, apesar de questionado por seu fracasso, ainda se mantém forte graças à postura norte-americana, que continua defendendo sua estratégia punitiva extremada nos fóruns internacionais, e evitando as políticas de redução de danos” (RODRIGUES, 2006^a, p. 8).

No Brasil, o ano de 1988 é marcado pela promulgação da nova e atual Constituição Federal. Nela encontramos, no título dos direitos fundamentais, o art. 5º, inciso XLIII, equiparando o tráfico de drogas aos tais crimes hediondos, prevendo a inafiançabilidade e a proibição de graça ou anistia. Ainda como "direito fundamental" temos o inciso LI do mesmo artigo autorizando a extradição do brasileiro naturalizado se "comprovado envolvimento com tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins". O artigo 144, parágrafo 1º, II, dá a Polícia Federal atribuição de prevenir e reprimir o tráfico de drogas. E o artigo 243 previu a expropriação das terras e confisco dos bens decorrentes do tráfico de drogas.

A edição da Carta Magna de 1988 - em contraste com o rol de garantias enunciado no art. 5º - paradoxalmente, apresenta um novo panorama repressivo, mas, cauteloso em relação aos anos anteriores. Assim, apresenta o conceito de crime hediondo e equipara o crime de tráfico a

ele. A resposta estatal ao aumento da violência foi a tipificação de novos crimes, a redução das garantias e o aumento das penas²⁹. Trata-se, mais uma vez, da influência americana, desta vez da Lei e Ordem, que vai refletir muito no caso da guerra às drogas pelos anos seguintes.

A “tropicalização” do discurso repressivo, aliado ao fato de os EUA se considerarem “polícia mundial” no controle dos entorpecentes, trouxe graves consequências para essas regiões, sentidas até hoje. A militarização do combate às drogas, a violência policial, a opção por um direito penal simbólico, o aumento de penas e imposição maciça da pena de prisão como estratégia de política criminal podem ser apontados como fatores preponderantes a marcar fortemente a política de drogas, a partir dos anos 80, no Brasil e na América Latina em geral. (RODRIGUES, 2006, p. 152)

Com a derrocada da guerra fria, no final da década de 80, a globalização, juntamente com a acelerada urbanização, o aumento das taxas de desemprego e as crescentes diferenças sociais, alavancaram o que alguns autores chamam de Estado Policial. O vácuo deixado pela “ameaça comunista” seria usado de acordo com a conveniência das autoridades. O perigo identificado pelo governo norte-americano era o narcotráfico sul americano. A prerrogativa perfeita para continuar a exercer a sua influência militar pelo mundo e utilizar todo o equipamento bélico que havia sido produzido na década anterior no advento do crescimento massivo desta indústria em decorrência da guerra fria.

Para Salo de Carvalho (1997), o discurso da “segurança nacional” é deslocado para os traficantes, adaptando-se, e se transformando, eventualmente, em um discurso de “segurança urbana”. Nesse cenário, a funcionalidade mítica da droga incidiu, mais especificamente, sobre o setor pauperizado da sociedade onde o discurso legitimante mostrar-se-ia mais apto a conjugar argumentos políticos, morais e religiosos. Em resumo, sob inspiração do discurso da “segurança nacional”, surge no panorama político criminal nacional o movimento de “lei e ordem”, por influência dos EUA, abastecido com a comoção pública e o apoio popular insuflados pela mídia, de caráter repressivo, moralista, populista e passional.

Assim sendo, “nesse momento histórico, o endurecimento do sistema penal não mais possuía a característica observada nos regimes ditatoriais, tendo se moldado aos novos tempos e adotado uma nova roupagem, ao fundar sua tática autoritária na “ideologia da segurança urbana” (RODRIGUES, 2006, p. 155).

A Convenção de 1988 foi aprovada pelo Congresso brasileiro com o Decreto n.º 154 de 26 de junho de 1991 e o discurso adotado pelas autoridades, nessa época, ajudou a manter a

29 Para Rodrigues (2006, p.154) “a Lei dos Crimes Hediondos equiparou o delito de tráfico de entorpecentes a esse rol, restringiu garantias, aumentou penas e fez com que presos passassem mais tempo nas prisões brasileiras.

característica principal do sistema penal brasileiro até hoje: a superlotação das prisões, habitadas pelos estratos sociais mais desfavorecidos da sociedade, o que foi reforçado pela política criminal de drogas nas décadas seguintes (RODRIGUES, 2006).

Ribeiro (2016) determina que a crescente importância que a mídia passa a dar para a violência a partir da década de 90 veio a banalizá-la, juntamente com o oportunismo político de direcionar seus discursos ao “problema das drogas” para afetar a opinião pública, faz com que a guerra às drogas tome uma “escalada repressiva”. O sistema político, regido por um totalitarismo penal, usaria a legislação como instrumentos de combate à nova criminalidade.

“Essa estratégia penal repressiva influenciou a incipiente democracia na elaboração de suas leis penais. A restrição e/ou a flexibilização de direitos constitucionalmente consagrados, quando não a supressão pura e simples das liberdades públicas e das garantias individuais dos cidadãos passa a ser padrão” (RIBEIRO, 2016, p. 6).

Nesse contexto, é editada a Lei 8.072/90, regulamentando e extrapolando o inciso XLIII do art. 5º da CF, “enunciando em seu preâmbulo, eufemisticamente, que “dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas” quando, na realidade, institucionaliza um sem-número de ações policiais arbitrárias” (RIBEIRO, 2016, p. 6), ao proibir o indulto e a liberdade provisória para o crime de tráfico e ainda dobrando os prazos processuais, com o intuito de se postergar a prisão provisória.

Cumprir destacar que a militarização no controle das drogas está subsumida à militarização ideológica da segurança, com um inimigo declarado, consoante uma visão maniqueísta. Assim, de forma análoga ao que se acontece em grandes conflitos armados internacionais, o inimigo deve, a todo custo, ser destruído.

A magistrada Maria Lucia Karam (2016, p. 11) chama a atenção do uso arbitrário e desnecessário das Forças Armadas Brasileiras em meio à escalada repressiva contra as drogas adotada nos anos 90.

A versão brasileira da globalizada “guerra às drogas também se revela explicitamente nas diversas ações desenvolvidas pelas Forças Armadas, em claro desvio das funções que a Constituição Federal lhes atribui, como aconteceu, por exemplo, quando atuaram, em Pernambuco, no final de 1999, em operação destinada a reprimir plantações de maconha naquele Estado da Federação, e no Rio de Janeiro, no final de 1994, na chamada Operação Rio. Nesta e em outras análogas “operações” menos espetaculares, ao assumirem tarefas policiais, sob o pretexto de repressão às drogas tornadas ilícitas e a uma suposta e, como sempre, indefinida e indefinível “criminalidade organizada”, as Forças Armadas ocuparam favelas no Rio de Janeiro, chegando até mesmo a hastear a bandeira brasileira no alto de morros, como se tivessem apenas conquistado um território inimigo. Em tais “operações”, sequer se disfarçou a genérica identificação das camadas subalternizadas como perigosas,

tradicionalmente feita de forma mais sutil através do normal funcionamento do sistema penal.

Aqui, mais do que evidenciar as táticas populistas adotadas pelos governantes em torno da política de drogas, chama a atenção o repetir da mesma história, entre abril de 2014 e junho de 2015, no governo de Dilma Rousseff, em operações no Complexo da Maré, na zona norte do Rio de Janeiro e uma nova Intervenção Militar decretada pelo Presidente Interino Michel Temer em fevereiro de 2018.

Além de “o proibicionismo do início do século XXI passar a se dirigir contra outras drogas como os derivados de coca, ópio e cânabis e substâncias sintéticas, Carneiro (2002, p. 19) apontaria o “inflar o aparato policial na tarefa da repressão moral” como outra característica da época.

“Esta política de drogas originada dos EUA, que enche as penitenciárias, encontrou um terreno fértil no Brasil, onde tradicionalmente se exerce o controle social sobre as populações desfavorecidas por meio do sistema penal” (RODRIGUES, 2006^a, p. 8).

Assim, a “guerra às drogas” só se revelaria explicitamente no Brasil a partir de 1998, quando foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), órgão executivo do Conselho Nacional Antidrogas, pois ambos órgãos seriam dirigidos por generais do Exército e subordinados ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, evidenciando a adoção do caráter militarista pela política brasileira.

Ressalta-se que, até 1998, não existia, de fato, no Brasil uma política sobre drogas. Foi do compromisso firmado perante as Nações Unidas que nasceu a SENAD, em 19 de junho de 1998, com o intuito de articular e coordenar a Política Nacional Antidrogas (PNAD) visando ampliar o alcance das ações governamentais sobre a questão das drogas, e está diretamente relacionada à UNGASS de 1998 sobre drogas, que instou os países a se esforçarem mais para controlar as drogas (CHAGAS; VENTURA, 2010).

Apesar de a Política Nacional sobre Drogas (PNAD), conter disposições bastante avançadas para a época, ao mesmo tempo, estabelece a meta de “buscar, incessantemente, atingir o ideal de construção de uma sociedade protegida do uso de drogas ilícitas e do uso indevido de drogas lícitas”. Consagra-se, no entanto, no que tange aos conceitos que ainda hoje não são reconhecidos em boa parte do mundo, e que foram introduzidas por ela, como redução de riscos e de danos e garantia de tratamento adequado aos dependentes.

Sobre “a busca incessante de uma sociedade livre do uso de drogas”, acredita-se que da ampla exposição feita pelo trabalho já poderíamos deduzir a impossibilidade de frear o uso de

drogas e quem sabe erradica-lo. Vale citar, no entanto, que o enunciado pela PNAD “põe em xeque a efetividade de programas de redução de danos que preconizam a proteção e prevenção de expressões prejudiciais do uso e dependência de drogas sem exigir abstinência.” Isso pois as práticas de redução de danos, justamente, abraçam a impossibilidade de impedir o uso de drogas e procuram guiar o usuário, para que o faça da maneira menos prejudicial possível, tanto para si, quanto para a sociedade (SALGADO, 2014, p. 78).

“Mais: o programa segue por buscar a conscientização do usuário de drogas ilícitas quanto a sua nocividade como “[...] financiador do tráfico e do crime organizado” (item 2.4), no que se legitima a criminalização do uso e, além disso, a responsabilização do usuário – e não do sistema – pelo desenvolvimento do narcotráfico” (SALGADO, 2014, p. 78).

No ano de 2002, é aprovada mais uma mudança legislativa que resultou na Lei nº 10.409/02. A lei teve o capítulo acerca dos crimes e das penas vetado pelo Presidente da República e “foi de tal forma retalhada por vetos que entrou em vigor já fulminada em sua eficácia., provocando uma confusão legislativa” (RIBEIRO, 2016, p.6).

Na verdade, desde a edição da Lei 6.368/76, diversos projetos foram sendo apresentados para modificá-la, até que um desses projetos deu origem à frustrada Lei 10.409/2002, pois teria todo o seu Capítulo III, que tratava dos crimes e das penas, vetado, e, portanto, permaneceu vigendo o texto penal da Lei 6.368/76.

Basicamente, aplicavam-se os crimes e as penas da Lei nº 6.368/76 com a parte processual da Lei 10.409/2002, que, notadamente, passava a prever a defesa prévia antes da denúncia; a realização de dois interrogatórios; a tentativa de tornar rígido o controle sobre a persecução da polícia e do Ministério Público na vida do indivíduo, em respeito aos direitos e garantias individuais; a delação premiada que poderia levar até mesmo a não aplicação da pena. A nova lei também já previa algumas práticas de redução de danos³⁰.

Nesta senda, a Lei 6.368/76 continuava em vigor até 2005, juntamente com a Lei 10.409/02, criando para o Brasil um panorama proibicionista confuso, mas moderado pela despenalização do usuário e pela política oficial de redução de danos, embora mantida a repressão ao tráfico.

O objetivo de substituir a Lei 6.368/76 motivou a quase imediata apresentação de novo projeto. Em agosto de 2006 foi sancionada pelo Congresso Nacional e pela presidência da

30 Art. 12. As redes dos serviços de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado o disposto nos arts. 4º e 47, desenvolverão programas de tratamento do usuário de substâncias ou drogas ilícitas ou que causem dependência física ou psíquica.

§ 1º O tratamento do dependente ou do usuário será feito de forma multiprofissional e, sempre que possível, com a assistência de sua família.

república a nova Lei 11.343/2006, que entrou passa a vigorar em outubro do mesmo ano. O diploma revogou tanto a Lei 6.368/76, quanto a Lei 10.409/2002, e estabelece oficialmente acerca de “normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas” e “prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas”.

4 A LEI 11.343/06 E A UNGASS 2016

Este Capítulo objetivou discutir os aspectos da Lei de Drogas atual e suas principais características em relação ao usuário e o traficante de drogas. Paralelamente, serão expostas algumas discussões levantadas na última Assembleia da ONU sobre drogas - que timidamente teve críticas ao modelo proibicionista atual -, e preconizará a necessidade de o Brasil aferir alterações para efetivar as práticas de redução de danos. Neste sentido, o Brasil se encontraria em uma encruzilhada legislativa, pois possui projetos tanto em sentido de políticas proibicionistas, visando a abstinência total por meios drásticos, quanto em sentido de redução de danos, visando a redução da demanda de drogas ao respeitar a liberdade e a dignidade do usuário de drogas, instruindo-o acerca dos malefícios e danos causados pelo uso e abuso de certas drogas.

Não obstante, vimos que a internalização dos instrumentos internacionais da ONU pelo Brasil seguiu uma linha interpretativa restrita e punitiva, por conta da grande influência norte-americana no Brasil. Isso pode ser observado tanto na Lei n. 6.368/76 como na Lei n. 11.343/06, com relação à redação dos tipos penais de tráfico de drogas, feita de forma diferenciada daquele adotado pelos países europeus, que apresenta maiores flexibilizações. No entanto, na nova Lei, “a estratégia penal foi fracionada: para o viciado, o modelo despenalizador, influenciado pelo discurso médico-sanitário; ao traficante a prisão, justificada pelo discurso simbólico do proibicionismo” (RODRIGUES, 2006^a, p. 9).

A lei, apesar de ter trazido avanços reconhecidos, tais como a despenalização do usuário e o reconhecimento de políticas de prevenção e redução de danos, gerou impactos indesejados. Paradoxalmente, tem como objetivo assegurar o bem-estar social e a garantia da estabilidade, como se a política criminal de embate propiciasse isso. A verdade, diante dos números, seria que o número de mortos decorrentes do uso de drogas é ínfimo ao se comparar com o número de mortos decorrente de embates entre policiais e traficantes decorrentes da política criminal adotada (PEDRINHA, 2009, p. 12).

Desta forma, outro ponto merecedor de críticas na Lei de drogas vigente seria o desequilíbrio na distribuição do rigor da lei e das forças de segurança na sociedade. Aqui, como em todos os países, o aumento das penas aplicáveis e a supressão de garantias processuais atingem, em sua quase totalidade, os escalões subalternos da economia do crime, que lotam as cadeias em números que não condizem com uma política efetiva de redução de danos.

É que, ao analisar a realidade do funcionamento do tráfico de drogas, os pequenos e microtraficantes representam os elos mais fracos da estrutura do comércio de drogas ilícitas, e sofrem toda a intensidade da repressão. Tal constatação é reforçada por pesquisas que demonstram a pequena quantidade de droga apreendida nas prisões em flagrante, cujo presos esperam até por meses por uma audiência preliminar³¹. Ou seja, a Lei é efetiva em prender apenas os indivíduos que menos têm impacto na hierarquia do tráfico: as mulas, os fogueteiros, soldados, vigias, olheiros, etc., isso quando não prende “por engano” um usuário eventual de drogas ilícitas.

Para Tiago Ivo Odon (2017, p. 14), “cria-se uma situação esdrúxula, pois o acusado responde ao processo preso e é solto após ser condenado. Segundo o Relatório do Infopen, já citado, os presos provisórios são 41% de toda a população carcerária e a maioria está detida por prazo superior à duração razoável do processo”.

Enquanto isso, os grandes traficantes, aqueles que realmente geram impacto na cadeia comercial ilícita, e que deveriam ser o verdadeiro alvo da legislação, logo andam em liberdade.³² Demonstrando novamente a incongruência da legislação com a realidade e sua influência política restrita à grupos de forte poder econômico e político que pouco se preocupam com as camadas da sociedade que são, de fato, vulneráveis aos efeitos de uma legislação repressiva, maniqueísta e reducionista.

“Diante do fato de que tais medidas repressivas de controle adotadas pelos Estados não surtiram o resultado desejado, e da persistência do fenômeno da droga em todas as regiões do mundo, tendo sido constatado o incremento do uso e do comércio das substâncias proibidas,

31 A Lei de Drogas, na busca pela justiça, gerou muita insegurança e decisões contraditórias. Mesmo quando o Judiciário desclassifica uma conduta para porte de drogas para consumo pessoal, reconhecendo não haver traficância, é frequente que o acusado esteja preso cautelarmente há alguns meses. Em Salvador, por exemplo, a média de prisão cautelar entre indivíduos ao final reconhecidos pela Justiça como usuários é de 150 dias. OBSERVATÓRIO DA PRÁTICA PENAL. **Anuário Soteropolitano da Prática Penal 2014**. Escola Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia, 2015, p. 119.

32 Referência ao caso do “Helicoca”, onde quase meia tonelada de pasta base de cocaína foi achada em um helicóptero da família do parlamentar José Perrella de Oliveira Costa no interior Espírito Santo, e que os acusados responderam em liberdade o processo. BORGES, Juliana. **Acusados de tráfico em helicóptero dos Perrella são soltos no ES**. Disponível em: <http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2014/04/acusados-de-trafico-em-helicoptero-dos-perrella-sao-soltos-no-es.html>. Acessado em: 21/05/2018

começaram as pressões pela modificação desse sistema de controle” (RODRIGUES, 2009, p. 21).

Há uma luz no fim do túnel, portanto, pois as Convenções sobre o controle de drogas finalmente, pouco a pouco, estão sendo reconhecidas como contraditórias e ineficazes pelos órgãos internacionais oficiais, ao passo que os próprios relatórios públicos atualizados da UNODC³³, e UNGASS-2016³⁴ confirmaram que a aposta em um modelo repressivo, que prometia acabar com o consumo de drogas, não só falhou em reduzir o consumo, mas sim, registrou um aumento do uso e do abuso dessas substâncias em todo o mundo.

Deste modo, vislumbra-se no cenário político nacional a possibilidade de uma virada política para um lado mais compreensível do fenômeno de uso de drogas, em sentido de adoção de políticas mais modernas e menos repressivas no combate ao uso de drogas, posto a nova onda internacional a favor de políticas mais humanas, e, internamente, o julgamento pendente do REExt. 635.639³⁵ e outros projetos que tramitam no Congresso Nacional.

Em comparação, os EUA, que é notavelmente o precursor do modo de controle de uso e comércio de drogas que temos hoje em dia, se vê hoje em situação que questiona as próprias políticas proibicionista em decorrência da ausência de resultados positivos (como a redução do consumo e demanda) e presença de resultados negativos (como a superpopulação prisional e o fortalecimento de organizações criminosas), e, recentemente, vêm descriminalizando por seus Estados o consumo da *Cannabis*, ao passo que o Brasil se vê com prisões superlotadas, com presos que enfrentam constantes violações de direitos humanos. (VALOIS, 2009).

Também no âmbito Internacional, a Europa, que tradicionalmente adotou medidas menos repressivas ao longo da história, viu o número de presos aumentar pelo reforço da severidade penal recomendada nos instrumentos normativos internacionais, e vêm deixando de se submeter ao modelo repressor diante dos vastos dados empíricos disponíveis após anos da hegemonia do proibicionismo, atingido resultados positivos na redução de problemas relacionados ao abuso de drogas, assim como o próprio consumo. “Lá, as leis preveem desde a despenalização da posse e do uso, encontrada na ampla maioria dos países europeus, passando pela descriminalização levada a cabo por Portugal, Itália e Espanha, até a experiência holandesa que

³³ Disponível em: <https://www.unodc.org/wdr2017/index.html> Acessado em: 08/07/2018.

³⁴ Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf> Acessado em: 08/07/2018.

³⁵ Recurso extraordinário, em que se discute, à luz do art. 5º, X, da Constituição Federal, a compatibilidade, ou não, do art. 28 da Lei 11.343/2006, que tipifica o porte de drogas para consumo pessoal, com os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada.

despenalizou, além da posse de drogas, o cultivo e o pequeno comércio de *cannabis*” (RODRIGUES, 2006^a, p. 9).

O Brasil, no entanto, ainda falha em assumir sua responsabilidade no âmbito internacional e aguarda novas diretrizes. Submisso e retrógrado no assunto, ao invés de tomar a frente na discussão, como têm tomado outros países da América do Sul que almejam maior sintonia com as novas políticas consagradas em países europeus, o Brasil têm apresentado projetos de Lei no sentido contrário da redução de danos e, mais ainda, nota-se cada vez mais o crescimento e a reprodução de um discurso conservador no meio social que agrava mais ainda a reprodução de preconceitos que já ecoam pela história da proibição de drogas, como tentou se expor ao longo deste trabalho.

4.1 LEI 11.343/06 - POUCOS AVANÇOS E MUITOS RETROCESSOS

Subdividida em seis títulos, dispõe sobre atividades de prevenção ao uso indevido, atenção e reinserção social de usuários, repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, dispor sobre cooperação internacional; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD; define crimes e dá outras providências. O SISNAD nasceu com o nome de Secretaria Nacional Anti Drogas (SENAD) e foi renomeado numa tática de adequação às políticas de redução de danos, acreditando, com razão, que o vocábulo “antidrogas” passa a noção de combate de repressão (noções contrárias à redução de danos).

O SISNAD, por sua vez, tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas e a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.

Com a introdução de conceitos de redução de danos, iniciou-se a percepção de que o controle das drogas não pode ser apenas pensado sob a perspectiva da repressão ao tráfico, ou redução da oferta, mas sim por meio de abordagem mais abrangente que equilibre as visões e reconheça a redução da demanda como um item de vital importância nesse processo (CHAGAS, F.G e VENTURA C.A., 2010).

A lei também acatou a Convenção de Viena de 1971 no sentido de proibir em território nacional as drogas incluídas no rol da Convenção (art. 2), mas também discorre sobre a

possibilidade de uso ritualístico-religioso da droga, em uma linha menos repressiva e atenta às diversidades culturais.

A norma depende de complemento administrativo para a definição de substâncias ilícitas, no caso, a ANVISA regula por meio da Portaria nº 344 quais drogas são incluídas no rol de substâncias, de acordo com o art. 66 da Lei: “denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS no 344, de 12 de maio de 1998”.

Quando a lei 11.343/2006 entrou em vigor, revogou as leis anteriores, quais sejam, a Lei 6.368/1976 e a 10.402/2002. Na lei decaiu a expressão substância entorpecente, que por si já representava um estigma. Também proclama pela primeira vez no Brasil uma política sobre drogas, a qual oferece um tratamento mais humanitário para os usuários de droga.

É que, apesar de ainda criminalizar o uso de drogas, não é mais punido com penas corporais, ou seja, não há mais prisão pelo uso de drogas. O usuário, no entanto, ainda é imposto à outras medidas alternativas, o que evidencia o perdurar de uma legislação paternalista.

Luciana Boiteux (2006a, p. 35) considera a positivação de alguns princípios importantes por refletirem uma nova abordagem, que marca um paradigma proibicionista moderado, com reconhecimento de estratégias de redução de danos.

Entre eles estariam:

“o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e liberdade” (art. 4º, I), o reconhecimento da diversidade (art. 4º, II), a adoção de abordagem multidisciplinar (inciso IX), além de fixar as seguintes diretrizes com relação à prevenção do uso de drogas, por meio do “fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas” (art. 19, III), e o reconhecimento expresso de que “reconhecimento da redução de riscos como resultados desejáveis das atividades de natureza preventiva” (inc. VI).

Nesse contexto, a nova lei estabelece diretrizes para prevenção, tratamento e reinserção social de dependentes químicos, reconhece expressamente as ações de redução de danos e traz uma importante novidade no cenário jurídico brasileiro ao deixar de sancionar com pena de prisão as condutas previstas em seu art. 28³⁶. Todavia, na prática, estes princípios dirigem-se, especificamente, aos usuários, incidindo apenas sobre eles a promoção dos valores de cidadania, excluindo-se os traficantes (PEDRINHA, 2009).

³⁶ Art. 28. Quem **adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal**, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal. (grifou-se)

De maneira equivocada o diploma penal apresenta ainda outra novidade, a punição do indivíduo que oferece droga à pessoa de seu relacionamento, com pena privativa de liberdade de 6 meses a 1 ano e pagamento de multa de 700 a 1.500 dias-multa. Em comparação, a antiga Lei 6.368/76 não fazia nenhuma distinção entre o fornecimento gratuito e o fornecimento com o objetivo de obter proveito econômico. Já a Lei 11.343/2006 só o faz em parte, apenas distinguindo a conduta de quem eventualmente oferece a droga ilícita, sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para um consumo conjunto (PEDRINHA, 2009).

Também, na antiga Lei 6.368/76 (art. 16), as penas de detenção e multa foram substituídas por advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviço à comunidade e medida de comparecimento à programa ou curso educativo, sendo que essas sanções poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, de acordo com o art. 27.³⁷ Também, nota-se que, em relação à posse de drogas ilícitas, ambos se mostram bastante semelhantes, e seguem a linha da despenalização do uso. A rejeição de sanções privativas da liberdade em caso de reincidência também se mostra um ponto positivo adotado pela nova Lei e que já constava do projeto apresentado (RODRIGUES, 2006a, p. 34).

“Também houve a redução da pena para a hipótese de consumo compartilhado de droga ilícita (art. 33, § 3º)³⁸, antes equiparada ao tráfico. Com relação ao usuário, portanto, considera-se que ter havido uma redução do controle penal, especialmente se comparada com a anterior Lei n. 6.368/76” (RODRIGUES, 2006^a, p. 35).

Por outro lado, prevê sanções consideravelmente mais altas para os crimes de produção e tráfico de drogas, impedindo a substituição da privação de liberdade por penas restritivas de direitos, além da proibição de se conceder fiança, sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória aos acusados de tais delitos (IBCCRIM, 2016). Para a tipificação em tráfico de drogas incidirá um rigor excessivo punitivo, com aplicação de pena privativa de liberdade de 5 a 15 anos, além de multa, de 500 a 1.500 salários mínimos.

“Diante desta grande diferença imposta às duas condutas supõe-se que o grande destaque dado à despenalização da posse de entorpecentes teve por objetivo atuar como uma ‘cortina de fumaça’, para encobrir o desproporcional aumento da pena do delito de tráfico de drogas ilícitas constante do mesmo diploma legal” (RODRIGUES, 2006^a, p. 35).

37 “As penas previstas neste Capítulo poderão ser aplicadas **isoladamente** ou **cumulativamente**, bem como substituídas a qualquer tempo, ouvidos o Ministério Público e o defensor.”

38 Assim dispõe o referido parágrafo: “Oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos a consumirem. Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa, sem prejuízo das penas previstas no art. 28.”

Assim, a Lei 11.343/06, traz um texto legal inovador quando não pune mais o porte de entorpecentes com a pena de prisão, prevendo penas alternativas para usuários. No entanto, ainda teima em mantê-lo sob a égide do direito penal, uma vez não descriminaliza categoricamente a posse e o consumo de drogas. A mera despenalização do uso de drogas, mesmo que benéfica ao usuário, é ainda muito tímida, por insistir em manter o controle penal sobre o uso de todas as drogas, independente de quantidade, ainda que tal uso não cause qualquer risco concreto aos demais.

De um modo geral, nota-se que a doutrina recebe com elogios o traçado normativo diferenciador, sobretudo entre “traficante” e “não traficante”, e aplaude o reconhecimento legal de que o usuário não é “somente” um infrator (RODRIGUES, 2006^a, p. 36). Porém, a forma como foi redigido o dispositivo tem trazido dificuldades para essa diferenciação na prática da Justiça Penal. É que, para a magistrada Maria Lucia Karam, o atual art. 33³⁹ da Lei 11.343/2006, ao fazer uso de 18 tipos penais, generaliza a definição de crime em completa violação ao princípio da legalidade, que manda serem os tipos penais claros e objetivos.

Também, a nova Lei ficou conhecida pela equiparação do usuário a conduta do *grower*, ou seja, quem planta para consumo pessoal (art. 28, § 1º) (RODRIGUES, 2006^a, p. 35), o que também pode ser considerado um avanço, pois o praticante de tal conduta não oferece qualquer perigo à sociedade, do contrário, presta um favor à ela ao tentar não financiar outras atividades ilícitas praticadas pelas organizações criminosas. Aqui, valendo-se da mesma crítica à seguir exposta, acerca da ausência de critérios objetivos entre o indivíduo que planta para si, e o indivíduo que planta objetivando a obtenção de lucro.

É pois, em seu art. 28, § 2º, a lei elenca oito critérios legais de distinção entre o porte para uso próprio e o tráfico de drogas: a quantidade e a natureza da substância apreendida; o local e as condições da ação; e as circunstâncias sociais e pessoais, a conduta e os antecedentes do agente. Portanto, juntos, formam um conjunto de critérios subjetivos, sendo de fato objetiva apenas a referência à natureza da substância apreendida, cuja ilicitude é fixada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Essa formulação tem se mostrado insuficiente. O critério da quantidade, potencialmente objetivo, acabou ficando em aberto, sem indicação clara de parâmetros de distinção, o que por si já gera uma insegurança visível na aplicação da lei.

Então, atualmente, o critério utilizado para determinar se o dolo é de uso ou é de tráfico permite todo o tipo de arbitrariedades. Pois está propenso ao estereótipo criminal, na medida

39 Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. (grifou-se)

em que o juiz atentará além da quantidade da droga, para as circunstâncias sociais e pessoais, bem como, para a conduta e os antecedentes criminais. Desse modo, certos indivíduos estarão mais predispostos a serem pinçados pelo tipo penal do tráfico, em função de sua condição social mais vulnerável.

Em decorrência do discurso dúplice adotado pela Lei, entre o usuário e traficante, vislumbra-se que o maior obstáculo da política de drogas brasileira atual é não conseguir diferenciar o usuário do traficante com clareza. Na lógica confusa adotada pela Lei atual, o consumidor de drogas ilícitas ainda é etiquetado como o responsável pela sustentação do mercado de drogas ilícitas, e na realidade, ainda é tratado como um “criminoso” em nosso sistema penal e no convívio social, principalmente se o usuário for negro, ou pobre. Nesta lógica, o consumidor habitual ainda corre alto risco de ser encarcerado, apesar de que o uso (art. 28) não é oficialmente punido com penas de prisão. A norma, ao dizer bastar para a tipificação a pessoa possuir drogas em desacordo com determinação legal, retirando a necessidade de se provar qualquer desígnio do possuidor, evidencia um Direito Penal policial, facilitador de prisões, e não um instrumento de justiça.

Existe ainda um longo caminho a ser trilhado até que se consiga alcançar um modelo de controle de drogas fora do sistema penal, mas é preciso suscitar o debate acerca da incoerência e das graves consequências de políticas tal como a adotada pela nova lei de drogas que reforça o abismo colossal entre usuário e traficante, razão pela qual não se considera ter havido um avanço positivo com a nova lei (RODRIGUES, 2009, p. 9).

Tiago Ivo Odon (2017, p. 1) traçou um estudo sob a ótica da análise econômica do direito e a subjetividade e confusão da aplicação dos arts. 33 e 28 da Lei de Drogas. Em última análise, viria a concluir que os custos operacionais decorrentes da política atualmente adotada não compensam seus resultados, pois, “ao despenalizar o consumo pessoal da droga ilícita, a nova lei logrou deslocar a persecução penal para o tráfico. Contudo, observa-se que se gerou um efeito colateral: o foco sobre o pequeno tráfico, ao invés do grande tráfico”.

O tráfico é punido com reclusão de 5 a 15 anos (art. 33). Contudo, ambas as condutas – consumo pessoal e tráfico compartilham alguns elementos típicos: “ter em depósito”, “transportar” e “trazer consigo” a droga. Essas expressões são encontradas em ambos os artigos da Lei. “No disposto pela Lei 11.343/06, a diferenciação entre o consumo pessoal e o tráfico é feita caso a caso, “sem a possibilidade de uma distinção legal apriorística. O elemento subjetivo, por isso, é apontado como fundamental para a correta subsunção da conduta”, de acordo com o segundo parágrafo do art. 28 (RODRIGUES, 2006^a, p. 37).

O que se pretende criticar, portanto, é a ausência de quantidade prevista em lei, que caracteriza crime de tráfico e a permissão de que outros fatores sejam preponderantes à caracterização da ação do sujeito que traz consigo ou cultiva drogas. A importância se dá, pois o que os tribunais têm considerado como circunstâncias do fato, geralmente leva em consideração o local e as condições em que se desenvolveu a ação, a forma de acondicionamento da droga, e a posse de dinheiro trocado. Critérios completamente subjetivos e passíveis de *solipsismos*⁴⁰ jurídicos e policiais. Não é à toa que:

muitos apontam para o fato de que critérios subjetivos, como “circunstâncias sociais e pessoais” e “conduta” do agente são brechas para a rotulagem segundo atributos econômicos e sociorraciais, que tem levado jovens pobres, sobretudo negros, sem recursos para pagar advogados, ao encarceramento por tráfico. Conforme o relatório do Infopen⁴¹, o perfil das pessoas presas no Brasil é “majoritariamente de jovens negros, de baixa escolaridade e de baixa renda” (ODON, 2017, p. 6).

Nesse contexto, ODON (2017) diz que, “quem é o verdadeiro alvo da Lei de Drogas são os pequenos traficantes; os fornecedores de pequenas quantias na rua; as mulas de entrada em estabelecimentos penais, como mulheres transportando o produto para o cônjuge, companheiro ou parentes”; e, ainda, com alto risco de estar incluindo usuários casuais.⁴²

“A área cinzenta e tênue que separa usuário e traficante aumenta o risco daquele de ser pego indevidamente pelo sistema. A falta de objetividade na lei gera incerteza (elevando a discricionariedade dos operadores do sistema penal) e também ineficiência, uma vez que a persecução penal sobre os grandes fornecedores é mínima” (ODON, 2017, p. 8).

A condenação de pequenos traficantes a penas de no mínimo cinco anos se torna outro agravante. A lógica da crítica, parte do ponto em que, ao retirá-los de seu convívio familiar, e integrando-os nas facções criminosas presentes nas cadeias, além de submetê-los à humilhação e violência dentro das prisões, faz com que deixem a penitenciária com atitudes mais violentas, mais conhecimento sobre as organizações criminosas e com menos chances de conseguir um

40 Na epistemologia, o solipsismo tem como perspectiva que “Nada se pode conhecer a não ser os próprios conteúdos mentais”. Neste sentido, o policial e o juiz aplicariam, mesmo de maneira inconsciente, as suas experiências prévias e concepções no processamento do usuário e traficante de drogas, altamente estigmatizados pelo processo histórico proibicionista e, portanto, mais vulneráveis ainda à julgamentos de cunho moral e pessoal em meio à condenações e perquirições jurídicas que, em teoria, e por mais impossível que seja, deveriam ser imparciais.

41 Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, dezembro de 2014.

42 Caso em que, Policiais militares foram acusados de manter um esquema criminoso de recebimento de propinas, e acusavam usuários de drogas de serem traficantes, mesmo sabendo que não eram, apenas para atingirem a meta de prisões da unidade. HERINGER e MARINATTO. **PMs prendiam usuários de drogas como traficantes para alcançar meta do batalhão**. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/pms-prendiam-usuarios-de-drogas-como-trafficantes-para-alcancar-meta-do-batalhao-21542860.html>. Acessado em 11 de junho de 2018.

emprego de carteira assinada ao saírem do estabelecimento prisional. Assim, tornam-se ainda mais vulneráveis e propensos à reincidência. Seja no tráfico, seja nos crimes patrimoniais, como resultado do aprendizado difundido pelo aglomerado de criminosos mais violentos nas cadeias, o pequeno traficante sai da prisão mais inserido ainda na criminalidade (RODRIGUES, 2006^a).

“Eles representam o elo mais fraco da estrutura do comércio de drogas ilícitas e sofrem toda a intensidade da repressão. Trata-se de atividade de alto risco de prisão, pois estão expostos e não conseguem corromper os policiais como aqueles que estão nos extratos mais altos da hierarquia” (ODON, 2017, p. 15).

Outra evidência da ineficiência da solução penal ao tráfico de drogas ilícitas, seria a constatação de que os personagens alçados na mira do legislador serem amplamente “descartáveis” à estrutura e hierarquia do tráfico de drogas. “Os pequenos e microtraficantes, os quais são facilmente substituíveis em caso de morte ou prisão em nada interferem na estrutura final da organização” (ODON, 2017, p. 15), que continua funcionando plenamente enquanto os impostos dos contribuintes são gastos na manutenção de prisões lotadas.

Ainda, o foco no pequeno tráfico e o alto índice de encarceramento dá aparência, para os governos, de produtividade do sistema penal, o qual pode continuar a exigir mais recursos orçamentários, devido à dificuldade (ou impossibilidade) de controlar o mercado ilícito por meio da repressão penal e policial, e manipular tais dados de maneira propagandística em táticas populistas eleitoreiras.

O modelo é ineficiente, porque, pela ausência de um critério objetivo na lei, o sistema carcerário está respondendo à atuação policial. Em decorrência, há um expressivo crescimento da persecução penal ao tráfico de drogas, que se traduz em crescente encarceramento de pessoas pela prática de um crime que não envolve violência. Ao mesmo tempo, não há redução do consumo de drogas na sociedade, tampouco alguma supressão no tráfico ilícito de drogas (ODON, 2017). Do contrário, se levarmos em conta os números de presos por tráfico de drogas no Brasil, e se realmente houvesse um nexos causal entre prisão e redução de tráfico ou consumo de drogas, nosso país seria, sem dúvida alguma, líder em questão de políticas de drogas.⁴³

Salo de Carvalho acredita que a delimitação das quantidades de uso aumentaria a segurança jurídica do sistema. Assim, abaixo de um determinado patamar, presume-se a pessoa como usuária. Se tal teto fosse ultrapassado, a polícia e o MP poderiam acusar de tráfico desde

43 O número de presos condenados por tráfico de drogas triplicou em apenas 5 anos (2009-2014). O Ministério da Justiça reconhece que uma das razões para o Brasil estar na lista dos maiores países encarceradores do mundo é o elevado crescimento de presos provisórios e condenados por tráfico de drogas. Em 2017 Os crimes relacionados ao tráfico de drogas são responsáveis por 28% dos encarceramentos, sendo o principal motivo para as prisões. (Fonte: Levantamento do Infopen – 2017)

que provassem que o sujeito agiu com dolo — como idealmente já deveria ocorrer em todos os casos. No entanto, o artigo 33 não tem nenhuma indicação de que o delito só ocorre se houver fins comerciais. E essa ausência dá margem a arbitrariedades, diz o professor.⁴⁴

Sobre o distanciamento da legislação da realidade brasileira, impossível não citar que,

A opção por um controle penal só reforça as dificuldades nacionais, pois no Brasil a polícia é violenta e corrupta, e o serviço de saúde pública não consegue dar um atendimento médico decente, nem para as doenças mais comuns, que dirá para oferecer tratamentos de desintoxicação. Além disso, impõem-se penas de prisão sem que as instituições penitenciárias tenham condições de absorver o grande número de presos por crimes envolvendo entorpecentes (RODRIGUES, 2006, p. 134).

De tal modo, apesar dos avanços peculiares da nova Lei de Drogas, o resultado da guerra às drogas no Brasil foi uma crise sem igual no sistema penitenciário, o fortalecimento do prejulgamento e da discriminação entorno da figura do traficante, que por sua vez justifica intervenções militares e o mal-uso do aparato policial que fazem incursões violentas em comunidades vulneráveis que constantemente ensejam em violações de direitos humanos.

4.2 A ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O PROBLEMA DAS DROGAS – UNGASS (2016)

A última Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas foi realizada em abril de 2016 em Nova York, e avaliou avanços e desafios do sistema internacional de controle de drogas. Seus resultados foram decepcionantes aos militantes da comissão global sobre drogas, pois consideram que o documento final foi pré-negociado e adotado logo no início da reunião, suprimindo quaisquer eventuais desafios ao *status quo*. Ainda, ele não reconhecia a total falência do regime de controle de drogas atual em reduzir a oferta e a demanda.⁴⁵

Entretanto, a UNGASS 2016 representou alguns questionamentos sobre os rumos da atual política de drogas mundial, pois é resultado de um chamado feito por países sul americanos, como Colômbia e México, para debater novos enfoques que possam afastar a política de drogas do sistema de justiça criminal e questionar os rumos do sistema internacional de controle de drogas para aproximá-la de uma abordagem fundamentada na saúde pública, nos direitos

44 RODAS, Sérgio. **Ao não exigir prova de dolo, Lei de Drogas facilita prisão de usuário como traficante.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-18/nao-exigir-dolo-lei-drogas-facilita-prisao-usuarios>. Acessado em: 20/05/2018

45 IDPC. **Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o problema mundial das drogas – Relatório do processo.** Disponível em: <https://idpc.net/pt/publications/2016/12/sessao-especial-da-assamblea-geral-das-nacoes-unidas-ungass-sobre-o-problema-mundial-das-drogas-relatorio-do-processo> Acessado em: 18/06/2018

humanos e na redução de danos. Apesar disso, alguns países, como China e Rússia, tem mostrado muita resistência ao debate.⁴⁶

O documento final do encontro foi considerado decepcionante por muitos, mas é preciso celebrar a linguagem precisa e decisiva com que postulou a necessidade de que processos judiciais para crimes de drogas atendam ao devido processo legal, respeitem as garantias individuais e que as condenações levem em consideração critérios de proporcionalidade, entre outros importantes aspectos referentes ao sistema de justiça. **Tais avanços não são triviais: trata-se do reconhecimento de que os direitos humanos e garantias fundamentais não podem ser colocados em risco sob pretexto algum** (IBBCRIM, 2016, p.1). (grifou-se)

De fato, relatórios apontam que o relatório final foi negociado inteiramente em Viena, em uma série de “discussões informais fechadas” com grande número de Estados membros da ONU ausentes, resultando em uma série de barreiras na participação de membros da sociedade civil na Assembleia de Nova York.⁴⁷

Infelizmente, não houve avanço sequer para casos extremos, como a pena de morte para crimes relacionados a drogas e mais ainda, veremos que até hoje as prerrogativas repressivas justificam a prática de políticas de “guerra as drogas” extremas, como é o caso das de alguns países, como as Filipinas.

O documento final da UNGASS ao menos passa a encorajar que se busque alternativas para a solução penal no combate ao uso de drogas, como as políticas de redução de danos. Assim, apesar de ser um pequeno avanço, se for levado em conta a trajetória da política de drogas até então, é possível afirmar que a UNGASS 2016 representa, sim, uma vitória no sentido de finalmente reconhecer a falha do sistema proibicionista atual. Neste cenário, e na esteira do acontecimento de mais uma UNGASS em 2019, alguns países também falaram sobre a necessidade de uma nova abordagem e de um novo paradigma para as políticas de drogas ao reconhecer a falha da política proibicionista. O Brasil foi um destes países e, por seu posicionamento e influência geopolítica, “pode ser um ator relevante no atual contexto das discussões, promovendo diálogo entre países favoráveis a mudanças e os países que tem demonstrado resistências.”⁴⁸

46 ELIAS, Gabriel Santos. **O Brasil e a UNGASS 2016**. Plataforma Brasileira de Política de Drogas – PBPD. 2015. Disponível em: <http://pbpd.org.br/o-brasil-e-a-ungass-2016/>. Acessado em: 18/05/2016

47 IDPC. **Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o problema mundial das drogas – Relatório do processo**. Disponível em: <https://idpc.net/pt/publications/2016/12/sessao-especial-da-assamblea-geral-das-nacoes-ungass-sobre-o-problema-mundial-das-drogas-relatorio-do-processo> Acessado em: 18/06/2018

48 Idem.

Todavia, atualmente, o país encontra-se em uma encruzilhada sobre qual caminho seguirá em termos de política de drogas, diante de alguns projetos de lei que visam alterações na lei de drogas atual que tramitam no Congresso. Por um lado, pode seguir um caminho humanista, de acordo com as **políticas de redução de danos**, vislumbrando um novo futuro com um leque de alternativas extenso e multidisciplinar para o tratamento da questão das drogas. Por outro, pode seguir o caminho que tem trilhado até então, praticando políticas reducionistas, que veem no enrijecimento das penas e o aumento do aparato repressor ao consumo e comércio de drogas uma alternativa viável, ainda que comprovadamente ineficaz diante de todos os dados empíricos advindos de anos de prática de uma **política de abstinência**.

4.3 PERSPECTIVAS PARA A LEI ATUAL

Ao analisarmos as propostas do Legislativo brasileiro, vemos que a entrada da temática na agenda se dá majoritariamente pela tentativa dos parlamentares de permitir o aumento das ações repressivas tanto sobre os usuários quanto para os sujeitos que cometem delitos ligados ao tráfico de drogas e campanhas promovendo ações educativas que têm como primado eliminar as drogas (DENADAI, 2014, p. 13).

“Essa guerra às drogas assume também o discurso das clássicas ações campanhistas. Entre os principais temas dos PLs aprovados entre 2006 e junho de 2014, em segundo lugar, com 8 propostas, aparecem os projetos de lei que visam desde a veiculação e promoção de mensagens e campanhas sobre drogas até a criação de dia e semana nacional contra as drogas” (DENADAI, 2016, p. 8).

Verifica-se o conteúdo moralista presente nos textos da lei que se baseiam na intolerância quanto à possibilidade de opções e visões em relação ao tratamento da drogadição, fato evidenciado no discurso do deputado Osmar Terra, autor de uma das principais propostas que tramitam hoje no Congresso (DENADAI, 2014, p. 13). Nota-se que os projetos, por serem baseados em ideologias pessoais, têm como foco a droga e a eliminação delas. Despreocupando-se com os processos sociais e culturais que levam as pessoas a usarem essas substâncias, evidenciam mais uma vez a visão reducionista sobre o uso de drogas, por trata-la exclusivamente no âmbito penal.

Agora, no Brasil, os dois projetos de lei que propunham práticas modernas na linha de redução de danos foram arquivados: o PL nº 1.692/2007 da ex-deputada federal Cida Diogo pelo PT/RJ e o PL nº 6.520/2006, da ex-deputada federal Laura Carneiro do PFL/RJ” (DENADAI, 2016, p. 8).

Contudo, ainda no sentido da flexibilização da legislação de droga, podemos destacar o PL 7270/2014, que propõe a regulamentação da “produção, a industrialização e a comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis. Também, o PL 7187/2014, que “dispõe sobre o controle, a plantação, o cultivo, a colheita, a produção, a aquisição, o armazenamento, a comercialização e a distribuição de maconha (*cannabis sativa*) e seus derivados”.

Apesar destas propostas, para DENADAI (2014, p. 13) a ênfase dos projetos de lei ainda assume uma clara direção à guerra as drogas, porque, atualmente, as propostas legislativas oscilam entre um Estado que deve punir mais e exemplarmente, e um Estado que deve repassar parte do fundo público à iniciativa privada para a execução de ações que deveriam ser dele.

Mudanças em um sentido mais liberal, portanto, não são possíveis por conta da ocupação dos espaços representativos em matéria de elaboração de políticas de drogas por representantes comprometidos com os interesses pessoais. Disfarçados de interesses públicos, usam de uma propaganda perpetuada no meio midiático que espalha preconceitos convenientes para a estabilização do *status quo*, dificultando a aprovação de projetos e princípio inovadores e facilitando a aprovação de projetos conservadores.

Assim, enquanto não forem ocupados por pessoas interessadas em desenvolver políticas verdadeiramente preocupadas com a questão das drogas, o Brasil se manterá em uma mão repressiva e despreocupada com valores que genuinamente preceituam e impulsionam o desenvolvimento humano em suas plenas capacidades.

Posto isso, passaremos a detalhar as duas principais vias de raciocínio que a política de drogas brasileira pode tomar atualmente.

4.3.1 Política de Abstinência

Como já foi frisado, o proibicionismo parte da premissa, básica e essencial, de que a droga, especialmente as classificadas como ilícitas, retratam um mau absoluto, gerador de instabilidade social, graves danos à saúde e violência sistemática. Por isso, seu objetivo é a erradicação dessas “malignas” substâncias, com a abstinência sendo seu fim. O que já é impossível, cediço o que tratou até agora este trabalho.

Mesmo assim, no ano de 2010, o médico Osmar Terra, deputado federal eleito pelo Estado do Rio Grande Sul, agora Ministro do Desenvolvimento Social, propôs o Projeto de Lei nº. 7663, que modifica a Lei nº 11.343. Somente em 2013 esse projeto ganhou força nas discussões da Câmara. Foi votado e aprovado após sofrer alterações e atualmente encontra-se em tramitação no Senado Federal como Projeto de Lei Complementar nº 37.

“Entre as principais medidas defendidas no PLC estão a não liberação de qualquer droga no país, a internação compulsória de usuários crônicos e mais rigor na punição para pequenos traficantes. Apesar das críticas, o governo defende que essas medidas poderão amenizar o problema que assola a população brasileira.”⁴⁹

O projeto apresentado incluía entre seus intentos dispor sobre a obrigatoriedade da classificação das drogas, em relação a seu potencial de causar dependência, classificando-as em baixa, média ou alta, introduzir circunstâncias qualificadoras para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, pois estavam contemplados aspectos determinantes de aumento na dosimetria da pena para produtores e traficantes, como o envolvimento em crimes com drogas de alto poder de causar dependência e mistura de drogas para aumentar a capacidade de causar dependência.

O projeto também procura definir as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas, a valorização de parcerias com instituições religiosas na abordagem das questões nessa esfera, abordando as modalidades de internação previstas como tratamento para usuários de drogas, as quais seriam destinadas verbas públicas para tratamento em instituições privadas.

O autor rebate enfaticamente as críticas quanto ao fracasso da política proibitiva que vêm sendo lançados nos últimos anos, inclusive pelos órgãos internacionais oficiais. “Me aponte um lugar no mundo onde todas as drogas são liberadas. Não existe.”

Realmente, se usarmos o jargão “liberadas”, nenhum governo do mundo em sã consciência distribuiria drogas, como é o que Osmar tenta fazer parecer. O que se defende, é uma ampla regulação, baseada em critérios científicos sopesados com garantias e liberdades individuais, onde todos usariam as substâncias que assim desejassem, sem machucar a si ou a outrem, como é feito atualmente com o álcool, cigarro e fármacos controlados por prescrição.

Para o ministro, “Essa história de que os países estão com tendência à liberação das drogas é uma falácia e interesse de empresas que querem explorar a dependência como fonte de lucro”. Sem escrúpulos para esconder seus interesses, Terra também diz que a internação compulsória no caso de usuários de drogas crônicos é um avanço importante de seu projeto. “Uma pessoa que está na Cracolândia, fumando craque sem parar, não tem capacidade de avaliar sua própria situação. Ele precisa de ajuda”, esclarece.

Ora, aqui fica gritante a hipocrisia do Sr. Ministro. Médico de carreira, defende que a “liberação” das drogas favoreceria interesse de empresas que querem explorar a dependência,

49 BRASIL, Ministério da Justiça do. **Nova lei sobre drogas promove política de abstinência**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/nova-lei-sobre-drogas-segue-linha-da-abstinencia>. Acessado em: 18/05/2018

quando toda a história do proibicionismo brasileiro é marcado pela presença da classe médica lutando pelo controle do uso e comércio das drogas. Ainda, sua proposta tem justamente o objetivo de fortalecer as comunidades terapêuticas que prosperam com os subsídios públicos permitidos por projetos como este, e que são amplamente criticadas pelas diuturnas violações à direitos humanos com seus pacientes. Ainda, na prática, elas funcionam como manicômios disfarçados⁵⁰, o que deixa claro o regresso que a política defendida por Terra representa.

Neste ponto, chama-se a atenção pelo evidenciar da volta de um discurso sanitário marcado pela história da política de drogas brasileira, onde o usuário dependente não é mais gente, não possui vontade própria e, por isso, está sujeito a internações compulsórias.

O tratamento compulsório, para Rodrigues (2006, p. 79), constitui, na verdade, uma pena de tratamento substitutiva da pena de prisão, e atua por coação imposta ao usuário de drogas. “Apesar de ser vendida como medida 'humanista' e 'alternativa' representa, na verdade, um reforço da estrutura autoritária da política proibicionista”.

Osmar, ainda afirma que, “tirar o vírus de circulação é a principal estratégia para se combater uma epidemia de saúde”. Atribuindo toda a responsabilidade ao pequeno traficante por disseminar o consumo de drogas entre as pessoas, ou seja, é o vírus da epidemia das drogas. Por isso, defende maior rigidez na punição destas figuras. “Não existe tráfico de drogas sem o pequeno traficante. Se não o tirarmos da rua, o tráfico não acaba”.

Neste ponto, abdica-se de uma extensa argumentação contrária, acreditando ter exposto elementos suficientes acerca da ineficiência da Lei ao concentrar sua atenção nos pequenos traficantes, que são muito mais fáceis de prender do que os que realmente geram impactos relevantes na cadeia do tráfico ilícito.

Ainda, Terra afirma que os países que enfrentaram a questão de forma mais firme obtiveram sucesso. “As políticas que são mais restritivas são as que tem mais resultado. A Suécia, que havia liberado o uso, enfrentou muitos problemas e depois criou uma série de restrições. Hoje, o país tem seis presídios a menos. O Japão também é outro que reduziu a epidemia com medidas restritivas”.

Sinceramente, comparar o Brasil com a Suécia e o Japão, diante das gigantescas diferenças sociais, econômicas, culturais e geográficas, chega a ser pura desonestidade por parte do Ministro. Mas se assim o ministro que fazer, vejamos, então, que Portugal, ao descriminalizar todas as drogas, observou uma redução no consumo de drogas, assim como

50 MATUOKA, Ingrid. **Comunidades terapêuticas: a violência no lugar da cura**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/comunidades-terapeuticas-a-violencia-no-lugar-da-cura>. Acessado em: 18/05/2018

uma redução da incidência de doenças relacionadas ao uso delas.⁵¹ O Uruguai, por sua vez, viu uma queda das taxas de crimes relacionados ao tráfico após a descriminalização do uso e regulamentação do comércio da *cannabis*.⁵²

O Ministro defende mais restrição e mais proibição, mais uma vez importando modelos externos de políticas de drogas. Terra conta que já consultou uma extensa lista de pesquisas com mais de 22 mil trabalhos em revistas científicas que mostram que o uso prolongado da maconha é extremamente nocivo. Segundo ele, 90% delas mostram que a maconha provoca sérios danos ao organismo. Já outros 5% dos estudos dizem que é preciso novas pesquisas e 5% afirmam que o consumo traz benefícios. “Além disso, causa dano generalizado no cérebro a longo prazo e aumenta as chances de desenvolver esquizofrenia, psicopatia e psicoses”, completa o autor do PLC.

Ora, se o argumento é lesividade da substância, comprovada por trabalhos científicos, o Ministro convenientemente ignora o fato de que o álcool é potencialmente mais danoso ao cérebro que o princípio ativo da *cannabis*.⁵³ O tabaco também⁵⁴, comprovadamente causa mais malefícios ao pulmão do que o uso da flor do cânhamo. O álcool e o tabaco, no entanto, são amplamente usados e abusados na sociedade moderna sem qualquer tipo de questionamento, estigma ou preconceito. Pior, observa-se uma “cultura do álcool” entre os jovens, onde o abuso da substância é comum para menores de idade e quando o indivíduo consegue beber quantidades maiores que seus semelhantes, é visto como um sinal de força e chega a ser incentivado e até aplaudido pelos partícipes. O álcool, de tão normalizado seu uso, só têm seus efeitos negativos problematizados quando o usuário já se encontra em estado deplorável de dependência química ou causa algum acidente.

Ato contínuo, para citar um exemplo extremo de política baseada em guerra, abstinência e eliminação de usuários e traficantes, podemos trazer em tela as Filipinas. Em 2016, o país entrou em uma campanha brutal para limpar as ruas dos traficantes iniciada pelo presidente Rodrigo Duterte, que gosta de se comparar à Hitler. Como resultado, em três meses de vigência, a política adotada pelo presidente conseguiu registrar 3 mil mortes oficiais em operações

51 GREENWALD, Glenn. Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies. Massachusets: Cato Institute. 2009

52 COLOMBO, Sylvia. Uruguai tem queda nos crimes do narcotráfico após lei da maconha.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/01/1949895-uruguai-tem-queda-nos-crimes-do-narcotrafico-apos-lei-da-maconha.shtml>. Acessado em: 05/07/2018.

53 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/alcool-prejudica-mais-cerebro-que-maconha-conclui-estudo-22395220>. Acessado em: 05/07/2018.

54 MENCIONI, Tadeu. Fumar tabaco danifica mais o pulmão do que maconha, diz estudo.

Disponível em: <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/01/fumar-tabaco-danifica-mais-o-pulmao-do-que-maconha-diz-estudo.html>. Acessado em: 05/07/2018.

policiais⁵⁵. Em 1 ano, o número de assassinatos de consumidores e traficantes chegou a 9.432 pessoas. “Hitler massacrou três milhões de judeus. Há três milhões de viciados em drogas (nas Filipinas). Eu ficaria feliz em matá-los”⁵⁶, assevera o presidente.

“Inclusive, uma denúncia contra o Presidente Duterte foi aceita pelo Tribunal Penal Internacional. A acusação é de que a política de guerra às drogas do país constitui crime contra a humanidade. Para se livrar da acusação, ao invés de se defender, o presidente filipino decidiu retirar seu país da esfera de poder do Tribunal.”⁵⁷ No final de novembro de 2016, Duterte declarou: “Se os criminosos estão sendo mortos aos milhares, isso não é problema meu. Meu problema é cuidar dos que seguem a lei”.

Uma semelhança da política de Duterte com a brasileira, é que, segundo Rubén Carranza, jurista do Centro Internacional de Justiça Transicional, “a guerra de Duterte nunca foi contra os grandes traficantes nem contra os fornecedores dos químicos importados da China que são usados para fabricar as drogas ilegais”, fazendo com que todo o aparato repressivo recaia sobre a parcela pobre da população - que é a parcela que necessita do dinheiro da venda de drogas e que as consome justamente por se encontrar em situação socialmente vulnerável.⁵⁸

A política que o Brasil vem praticando já é marcadamente proibicionista, apesar de disfarçar ter elementos de redução de danos. Resta pouco até atingir o extremo que atingiu as Filipinas. A aprovação de uma PL como a de Osmar Terra identificaria a tomada de um caminho parecido com o tomado pelo governo do arquipélago filipino.

4.3.2 Política de Redução de Danos

Aqui, parte-se do pressuposto de que o uso de drogas é parte indissociável da própria história da humanidade, não sendo possível “um mundo livre das drogas”. Pressuposto esse, aliás, comprovado empiricamente com a própria adoção de uma política proibicionista. Desse modo, pode ser definida a política de redução de danos, nas palavras de Maurides de Melo Ribeiro (2016), como “um conjunto de estratégias que visam minimizar os danos causados pelo uso de diferentes drogas, sem necessariamente exigir a abstinência do seu uso”.

55 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37517197>. Acessado em: 05/07/2018.

56 Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional/2016/05/160509_presidente_filipinas_traficantes_rm. Acessado em: 05/07/2018.

57 ELIAS, Gabriel S. **Rodrigo Duterte, denunciado por crimes contra humanidade, seria um típico político brasileiro**. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2018/05/07/rodrigo-duterte-denunciado-por-crimes-contra-humanidade-seria-um-tipico-politico-brasileiro/>. Acessado em: 21/05/2018

58 GORTAZAR, Naiara G. **Filipinas, reino do terror: política antidrogas já levou à execução quase 10.000 pessoas**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/03/eps/1499089617_332439.html. Acessado em: 21/05/2018

Embora a redução de danos, em algumas formas de intervenção, possa ser adotada ainda que no marco de uma política proibicionista, ela se distingue, sobremaneira, das ações de cunho proibicionista-punitivo, que visam, em última análise, a imposição pela via penal de um comportamento único, a abstinência.

As estratégias de redução de danos, dentre as quais o tratamento voluntário e gratuito nas redes de saúde pública, baseiam-se no respeito à dignidade do usuário, sua autonomia e liberdade individual, têm por meta a moderação, e por isso constituem uma alternativa ao proibicionismo, ainda que possam coexistir em sistemas moderados, como é o caso de diversos países europeus e mesmo o Brasil.

Ora, a despeito de procurar desestimular o consumo de drogas, ela reconhece a autonomia do usuário, fazendo com que, no mínimo, esse uso ocorra em um ambiente mais seguro e controlável, além de evitar danos maiores, como o contágio de doenças transmissíveis. A redução de danos busca, pois, criar na pessoa o desejo de se cuidar, caracterizando-se como uma verdadeira atitude preventiva.

Além de não se justificar a inexistência de um regime jurídico único para toda e qualquer substância psicoativa, partindo-se das diferenças de riscos de cada uma delas e tendo como pilares a defesa da saúde, sem ameaças repressivas. Mais do que isso, apoiado em argumentos científicos, retira o caráter “maligno” das drogas, não negando, obviamente, que elas podem produzir alguns custos, especialmente quando em conjunto com o ambiente desfavorável.

A partir disso, percebe-se uma certa incongruência da política de abstinência com a redução de danos, a qual, como também já se apresentou, parte da premissa de que o uso de drogas é uma realidade e a abstinência e a erradicação são impossíveis (ou de difícil alcance).

A incongruência fica ainda mais patente quando se constata, como já se fez, que o robustecimento da política de redução de danos pode ser atribuída diretamente aos efeitos secundários do proibicionismo, que, ao marginalizar o usuário e o consumo de entorpecentes, favoreceu o uso perigoso e insalubre dessas substâncias, contribuindo para a disseminação de doenças entre o grupo de risco, bem como a mortalidade por overdose, diante da péssima qualidade das substâncias oferecidas pelo mercado ilícito, que não possui nenhuma forma de controle.

Howard Becker, um dos pioneiros do estudo das dimensões sociológicas da questão das drogas, chama atenção para a importância de um saber sobre as substâncias que se difunde entre seus usuários. Constatando que as ideias do usuário sobre a droga influenciam como ele as usa, interpreta e responde a seus efeitos, Becker argumenta que a natureza da experiência depende do grau de conhecimento que lhe é disponível. Já que a divulgação desse saber é função da organização social dos grupos onde as

drogas são usadas, os efeitos do uso irão, portanto, se relacionar a mudanças na organização social e cultural (MACRAE, 2010, p. 1).

Neste sentido, cabe ressaltar que a marginalização e a ilicitude do consumo de drogas são mais um entrave para o transparecer dos conhecimentos sobre o uso delas. A lógica é simples, ao proporcionar a segurança de uso de drogas, os usuários paulatinamente descobririam seus limites e difundiriam esses saberes no corpo social. Atualmente, devido a ilicitude, estes conhecimentos se perdem antes de atingirem o senso comum. Desta forma, o desconhecimento acerca das substâncias, somado à livre manipulação da potência das substâncias ilícitas por quem as trafica, faz com que o problema da dependência fique cada vez mais grave. Assim, contrapondo-se às abordagens terapêuticas que se baseiam unicamente na abstinência, a redução de danos visa transparecer o uso de drogas, objetivando a administração de drogas de maneira mais segura, diminuindo-se os efeitos indesejáveis de seu uso, como altas dosagens ou doenças transmissíveis.

Em sentido semelhante, Ribeiro conclui que “a redução de danos converge para a concretização de um Direito Penal minimalista e garantista, próprio de um Estado Social e Democrático de Direito e de uma sociedade tolerante e solidária”, visando medidas alternativas para o tratamento do usuário. Atualmente, na União Europeia, os Estados-membro possuem clara tendência de adotar estratégias baseadas nessas alternativas, existindo legislação sobre o tema em países como Bélgica, França, Luxemburgo, Polônia, Portugal, Eslovênia e Finlândia.

Desde novembro de 2001, Portugal deixou de considerar como crime a aquisição, a posse e o consumo de qualquer tipo de drogas. Segundo o serviço nacional de saúde português, o consumo foi descriminalizado, mas não despenalizado. Na prática, a medida foi bem aceita pela maioria da sociedade, e muitos que eram contra, hoje não vislumbram como voltar atrás. Lá, não existe mais um debate sério acerca da criminalização das drogas, devido ao sucesso da política (GREENWALD, 2009).

O consumo de drogas passou a ser considerado uma "contravenção social", algo como uma multa de trânsito, por exemplo. O usuário, por sua vez, não mais é tratado como um criminoso, mas como uma pessoa que necessita de ajuda e apoio especializado. Os recursos policiais são direcionados para crimes mais graves, assim como o aparato judicial. O dinheiro advindo das multas pagas pelos que consumirem drogas em desacordo com a lei, é convertido em tratamento para casos mais graves de dependência. Os critérios objetivos também são presentes: atualmente, a posse de maconha é limitada a 25 gramas. Os limites são definidos por 10 doses diárias.

Ainda, como outro país notado pelas práticas de redução de danos, podemos citar o Canadá, que ultimamente vêm se distanciando cada vez mais da política proibicionista. Em junho de 2018 legalizou o uso recreativo da *cannabis* em todo o território federal, ao contrário do que fez os EUA em somente alguns entes federativos. A lei foi proposta principalmente em nome da proteção dos menores de idade, que compravam a droga livremente das mãos de traficantes que, por óbvio, não reforçavam qualquer tipo de restrição legal relativo à idade dos usuários. Agora que o Governo controla a atividade do comércio da droga, a idade mínima para a compra da erva é de 18 anos, como o álcool e o tabaco, e é punido com até 14 anos de prisão. Foi estabelecido um critério objetivo, onde continua sendo crime a posse acima de 30 gramas da droga. Também é crime o cultivo de mais de quatro plantas por família e a compra em revendedor não licenciado. O país já havia permitido o uso medicinal da maconha em 2001, e é o segundo a legalizar o consumo recreativo da erva, depois do Uruguai.

Também, no Uruguai, entrou em vigor em 2014 a lei que permite o cultivo individual de até seis plantas, formação e manutenção de clubes de cultivos e a venda em farmácias controladas pelo Estado. Os usuários precisam ter mais de 18 anos, nacionalidade uruguaia ou residência permanente no país para ter direito a cultivar e consumir a erva, para que se evite o turismo de drogas. Como já foi citado as estatísticas indicam que houve uma queda nos crimes relacionados ao narcotráfico. Também, ao contrário do que muitos pensam, não foi registrado nenhum aumento no consumo da substância.

Assim, de um lado, o Brasil pode seguir continuar no caminho da repressão e da guerra às drogas, adotando as práticas de abstinência, como defende o Ministro Osmar Terra, podendo chegar ao ponto, quem sabe um dia, de praticar uma política semelhante à das Filipinas. Por outro lado, pode se inspirar no caminho traçado por Portugal, Canadá e o Uruguai, que trilham a direção de uma política menos atrelada ao controle Penal, dispondo de assistência aos viciados, e dispensando uma legislação mais eficiente quanto ao traficante. Também, porventura, descriminalizando a conduta do uso de drogas e, quiçá, a legalização, como têm feito alguns.

Como já foi falado, chegou o momento de o Brasil tomar a frente no debate das drogas internacional. O melhor seria romper com os paradigmas proibicionistas e desenvolver uma política de drogas própria, de acordo com as extensas nuances culturais e sociais que levam pessoas a usarem drogas no país. Ainda, tendo em conta a posição multilateral que o Brasil adota quanto à sua política externa, pode ser uma grande influência na retomada de valores de solidariedade, cooperação e humanidade no âmbito das políticas de drogas.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo central compreender como se deu a influência das normativas internacionais sobre o controle de drogas em legislação pátria. Inicialmente, foi descoberto que o Brasil segue as diretrizes internacionais, porquanto adota o paradigma proibicionista consagrado no corpo jurídico dos tratados até hoje em dia. Nada obstante, o trabalho buscou as origens do Sistema Internacional de controle de drogas que o Brasil promulga, tendo em vista que o contexto histórico é capaz de relacionar e cotejar o nascimento das normativas com outros elementos sociais e culturais intrínsecos ao entendimento do assunto.

Antes dos primeiros atos internacionais sobre controle de drogas, elas eram livremente difundidas e comercializadas pelo mundo. Possuíam elevado valor comercial devido à suas propriedades químicas inebriantes, às vezes, também pelo seu valor industrial. Justamente por terem elevado valor, passaram a ser alvo de disputas comerciais, que utilizaram do aparato judicial para impor legislações proibitivas, visando manipular a balança comercial internacional.

Convenientemente, a associação do uso de drogas com as classes proletárias e minorias sociais criou um processo de estigmatização e repressão a respeito da questão, exaltando elementos de moral religiosa, tensão social e étnica, advindo principalmente da forte influência dos EUA. Para tanto, tal influência conservadora pode ser apontada como outro fator preponderante para acontecimento das primeiras reuniões Internacionais sobre drogas.

Historicamente, ao serem inseridos tais valores no corpo dos tratados, podemos, inclusive, analisar o tabu que envolve o contexto das drogas hoje em dia como decorrência de uma realidade social arquitetada a partir do processo de propaganda negativa das drogas que se intensifica a partir dos anos 60, paralelamente ao enrijecer das normas das Convenções Internacionais sobre Controle de Drogas.

No Brasil, a investigação da evolução legislativa em matéria de drogas expõe que as normas internas são categoricamente baseadas no paradigma proibicionista exposto nas Convenções. Apesar de ter incorporado todos os tratados e seguir fielmente este modelo internacional imposto pelas Nações Unidas, não conseguiu refrear ou suprimir o uso e a venda de drogas ilícitas de qualquer forma. Ainda, se nota que os problemas sociais decorrentes da intervenção e proibição do mercado de drogas, são ainda mais graves que os efeitos diretos, ou até do abuso, destas substâncias proibidas de modo arbitrário.

Além disso, ficou evidente que estas teorias repressivas foram resultantes de um falso-moralismo coletivo perpetuado pelos ideais conservadores puritanos norte-americanos à partir

das guerras do ópio. Estes dogmas, de tanto se repetirem ao longo do tempo, tornaram-se em uma grande hipocrisia que sufoca o senso comum, extinguindo a possibilidade de um debate aberto sobre métodos alternativos de enfrentamento da problemática que fogem à solução Penal, que nunca foi adequada à realidade. Também, se transformaram em táticas populistas, que buscam o apoio do clamor público fortemente influenciado pela noção de drogas perpetuada pela mídia, pretendendo a manutenção do *status quo*.

A Lei 11.343/06 em relação às suas antecessoras, caminha na direção das práticas de redução de danos, ainda que à pequenos passos. Observa-se, contudo, o perdurar dos preconceitos relativos ao usuário e ao traficante de drogas gerados pela criminalização de suas condutas. A pertinente penalização do usuário, e ausência de critérios objetivos para distinção entre este e o traficante são características graves da legislação. Sobre o primeiro, ressalta-se a perpetuação do preconceito do estereótipo criminoso por mantê-lo sob a égide do Direito Penal, e sobre o segundo, ressalta-se a ampla oportunidade da prática de solipsismos judiciais e policiais. Nada obstante, esta área cinzenta da lei abre espaço para decisões e atos discricionários que encarceram de maneira ineficiente os membros inferiores da cadeia de tráfico, agravando o problema prisional brasileiro. Ainda, o problema da oferta e demanda de drogas não é solucionado, em razão da liberdade dos verdadeiros chefes do tráfico, cujo a lei e a atividade policial falham em perseguir.

Ao analisar as mais modernas políticas de redução de danos, não é difícil vislumbrar uma realidade em que até drogas, hoje consideradas pesadas, possam ser descriminalizadas e até vendidas em farmácias controladas, advertindo o usuário acerca dos efeitos e limitando a quantidade e a concentração para evitar o abuso e a drogadição, evitando casos extremos de dependência que observamos hoje em dia, à exemplo das “cracolândias”. Parece uma realidade muito mais humana e condizente com valores progressistas, do que uma política que lança a pessoa à ilicitude simples e puramente por ter ingerido tal substância, como é o que tem se proposto no Congresso Nacional.

O Brasil deve decidir nos próximos anos o rumo a ser tomado pela sua política de drogas. Por um lado, pode continuar a praticar a sua espécie de proibicionismo sem resultados - talvez até agravando-o, ao seguir propostas como a do Ministro Osmar Terra -, focando nas diferenças pessoais de cada um de nós, perpetuando a ilusão preconceituosa da dicotomia bem (sobriedade) e mal (ebriedade) na sociedade. Por outro, pode tomar um caminho mais humanista, preocupado com o bem-estar social, ao abraçar as semelhanças e respeitando as diferenças inerentes de todos nós. Neste sentido, as políticas de redução de danos se fazem como instrumento de busca da melhor parte do ser humano, pois se apresentam como uma

forma respeitosa e digna de tratar o uso de drogas, buscando a recuperação da funcionalidade social do indivíduo e não sua punição, como pretendem as atuais políticas proibicionistas.

A decisão não é fácil, pois como foi exposto, a política de drogas, tanto nacional quanto internacional, é permeada de interesses ocultos que impedem a adoção de medidas progressistas. Assim sendo, uma verdadeira mudança em prol da sociedade, como tem feito alguns países, se torna caso raro para o contexto político em que o Brasil se insere hoje.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Guilherme de; TATIM DA CRUZ, Jorge Henrique. **A política proibicionista e o mercado ilícito de drogas**. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, Porto Alegre, ABraSD, v.2, n. 1, p. 99-108, jan./jun., 2015
- BATISTA, Nilo. **Política criminal com derramamento de Sangue**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, ano 5, n.º 20, p. 129, outubro-dezembro de 1997.
- BAUDELAIRE, Charles Pierre. **Paraísos Artificiais**. Trad.: Alexandre Ribondi *et al.*, Porto Alegre, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- _____. **Decreto-lei nº 159, de 10 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-159-10-fevereiro-1967-373406-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em: 23 abr. 2018.
- _____. **Decreto-lei nº 385, de 26 de dezembro de 1968**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0385.htm>. Acessado em: 23 abr. 2018.
- _____. **Lei 5.726/71, de 29 de outubro de 1971**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110409.htm> Acessado em: 23 abr. 2018.
- _____. **Lei 6.368/76, de 21 de outubro de 1976**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- _____. **Lei n. 10.409/2002 de 11 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110409.htm> Acessado em: 23 abr. 2018.
- _____. **Política de Defesa Nacional**, Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acessado em 07/06/2018.
- _____. **Política de Defesa Nacional**, Secretaria de Comunicação Social. Brasília: 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/defes.htm. Acessado em 07/06/2018.
- CARNEIRO, Henrique Soares. **As drogas e a história da humanidade**. 2009. Disponível em: http://conselheiros6.nute.ufsc.br/ebook/medias/pdf/as_drogas_e_a_histaoria_da_humanidade_revista_dialogos.pdf Acesso em 04/06/2018.
- CARNEIRO, Henrique Soares. **As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século XX**. Rev. out. IES, v. 6, 2002.
- CARVALHO, Jonatas C. de. **A América Latina e a Criminalização das Drogas entre 1960-1970: Prenúncios de outra Guerra por outra américa**. Revista UNIFESO - humanas e sociais, v. 2, n. 02, p. 78-98, 2016. Recuperado em 09 de junho de 2018 de <http://www.neip.info>
- CARVALHO, Jonatas C. de. **A emergência da política mundial de drogas: O Brasil e as primeiras Conferências Internacionais do Ópio**. Revista Oficina do Historiador. EDIPUCRS, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan./jun. 2014.

CARVALHO, Jonatas C. de. **Uma história política da criminalização das drogas no Brasil: A construção de uma política nacional**. In VI Semana de História e III Seminário Nacional de História: Política, cultura e sociedade. Rio de Janeiro, RJ: Programa de Pós-Graduação em História, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: <http://www.neip.info>. Acessado em 09 de junho de 2018

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil – do discurso oficial às razões da descriminalização**. 1ª. ed. Luam Editora Ltda.: Rio de Janeiro, 1997.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil - Estudo Criminológico e Dogmático**. 4ª ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007

CHAGAS, Fernanda Galvão, VENTURA Carla Arena. **Cooperação internacional em prevenção do uso abusivo de drogas no Brasil**. SMAD Ver. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drogas. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-69762010000100005. Acessado em 11 de junho de 2018.

DENADAI, Miriam Cátia Vieira Basílio. **O processo de formulação das legislações sobre drogas pelo Congresso Nacional**. 2014. Projeto de pesquisa da Tese (Doutorado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ESCOHOTADO, Antonio. **História general de las drogas**. Madri: Alianza Editorial, 1992

GERMANI, Laura Godinho. **Artigo Aplicação da Teoria do labeling Approach para análise da atual política de drogas em relação ao usuário no Brasil**. 2010

GOMES, Maria Tereza Uille *et al.* **Política sobre drogas e a política criminal brasileira**. Paraná: Núcleo de Pesquisa em Criminologia e Política Penitenciária, 2015. Disponível em:

http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/nupecrim/RelatorioPreliminar_Politica_sobre_drogas_e_criminal_brasileira.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018

GREENWALD, Glenn. **Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and succesfull drug policies**. Massassuchets: Cato Institute. 2009. Disponível em: <https://www.cato.org/publications/white-paper/drug-decriminalization-portugal-lessons-creating-fair-successful-drug-policies>

GUIMARÃES, Marcello Olvidio Lopes (coord.). **Nova Lei Antidrogas Comentada**. São Paulo: Quartier. 2007

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM). **UNGASS 2016 e os 10 anos da Lei 11.343/2006**. Publicação no Boletim n.º 286 de setembro de 2016 do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. **Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o problema mundial das drogas – Relatório do processo**. Disponível em: <https://idpc.net/pt/publications/2016/12/sessao-especial-da-assableia-geral-das-nacoes-unidas-ungass-sobre-o-problema-mundial-das-drogas-relatorio-do-processo> Acessado em: 18/06/2018

INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM. **Sistema Internacional de Controle de Drogas**. 2018. Disponível em: <https://idpc.net/pt/incidencia-politica-internacional/sistema-global-de-controle-de-drogas>. Acessado em: 12/06/2018

KARAM, Maria Lúcia. **Drogas: legislação brasileira e violações a direitos fundamentais**. 2016. Disponível em:

http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72_Proibi%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20drogas%20e%20viola%C3%A7%C3%A3o%20a%20direitos%20fundamentais%20-%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185. Acessado em: 12/06/2018

LABATE, Beatriz Caiuby *et al.* (Org). **Drogas e cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008. 440 p.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. INFOPEN, 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nestaterca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>

Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN. Brasília. 2016 Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf

MACRAE, Edward. **A subcultura da droga e prevenção**. Salvador, 2003

MACRAE, Edward. **Antropologia: Aspectos Sociais, Culturais e Ritualísticos**. In: Dependência de drogas, SEIBEL, S. D. e TOSCANO Jr., A., São Paulo, Editora Atheneu, 2001.

MACRAE, Edward. **Aspectos socioculturais do uso de drogas e políticas de redução de danos**. 2010.

MAGRI, Marco Sayão. **Os discursos da política de drogas brasileira**. Trabalho de Conclusão de Curso. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

MARTINS, Márcio A. Conde. **A geopolítica das drogas nas américas e a política antidroga brasileira**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro - 2013, p. 17166. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013> Acesso em 04/06/2018.

OBSERVATÓRIO DA PRÁTICA PENAL. **Anuário Soteropolitano da Prática Penal 2014**. Escola Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia, 2015, p. 119.

ODON, Tiago Ivo. **Pequenos Traficantes, Prisões Cheias e uma Lei Ineficiente: como mudar o alvo de nossa “guerra às drogas”**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2017 (Texto para Discussão nº 232). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 25 de abril de 2017.

OLMO, Rosa del. **A face oculta da droga**. Tradução de Teresa Ottoní. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

PEDRINHA, Roberta Duboc. **Notas sobre a Política Criminal de Drogas no Brasil: elementos para uma reflexão crítica**. Anais do Congresso Nacional de Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Manaus – AM. 2009. Fonte: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roberta_duboc_pedrinha.pdf. Acesso em 04/06/2018.

REALE JUNIOR, Miguel. **Funções manifestas e latentes da política de war on drugs**. Publicado no livro Drogas: aspectos penais e criminológicos, 2005.

REZENDE, Jofre Marcondes. **À sombra do plátano: crônicas de história da medicina**. São Paulo: Editora Unifesp, 2009.

RIBEIRO, Maurides de Melo. **A evolução histórica da política criminal e da legislação brasileira sobre drogas**. Publicação no Boletim n.º 286 de setembro de 2016 do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, pp. 5-7.

RIBEIRO, Maurides de Melo. **Drogas e redução de danos: análise crítica no âmbito das ciências criminais**. 2012. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

ROBINSON, Rowan. **O Grande Livro da Cannabis. Guia completo de seu uso industrial, medicinal e ambiental**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

RODRIGUES, Luciana Boiteux (org.). **Tráfico de drogas e constituição: Série Pensando o Direito nº1/2009**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2009.

RODRIGUES, Luciana Boiteux. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Luciana Boiteux. **A nova lei antidrogas e aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v.14, n.167, p. 8-9, out. 2006a.

RODRIGUES, Tiago. **Política e Drogas nas Américas**. São Paulo. EDUC/FAPESP, 2004.

SALGADO, Bruna Chaves. **A política criminal de drogas na América Latina: análise comparativa das políticas adotadas na Colômbia, Uruguai e Brasil**. Ribeirão Preto, 2014.

SOUZA, Jorge Emanuel Luz. **Sonhos da diamba, controles do cotidiano: uma história da criminalização da maconha no Brasil republicano**. 193f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia. 2012.

VALOIS, Luiz Carlos. **O Direito Penal da Guerra às Drogas**. Publicação no Boletim n.º 286 de setembro de 2016 do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, pp. 4-6.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

XIBERRAS, Martine. **A sociedade intoxicada**. Tradução de Alexandre Correia. Lisboa: Piaget, 1989.